



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 113/2020 du 6 novembre 2020

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française définissant le Cadre d'intervention du centre communautaire pour jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (CO-A-2020-112)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »);

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Madame Valérie Glatigny, Ministre du Gouvernement de la Communauté française en charge de l'Aide à la jeunesse, reçue le 17/09/2020;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 6 novembre 2020, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre en charge de l'Aide à la jeunesse au sein du Gouvernement de la Communauté française (ci-après « la demanderesse ») a sollicité, le 17 septembre 2020, l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française définissant le Cadre d'intervention du centre communautaire pour jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (ci-après « le projet »).
2. Suite à la sixième réforme de l'Etat, les Communautés sont compétentes, en vertu de l'article 5, § 1er, II, 6° d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹, pour la gestion des centres destinés à accueillir, jusqu'à l'âge de vingt-trois ans, les jeunes ayant commis un fait qualifié d'infraction qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement.
3. En Communauté française, cette matière est réglée par le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en Centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (ci-après « le décret »).
4. Ce décret prévoit notamment² l'adoption d'un arrêté du Gouvernement pour l'établissement d'un « *cadre d'intervention* » destiné à définir les principes méthodologiques et les modalités de prise en charge des jeunes dans les centres communautaires.
5. Les articles 16 et 17 du décret sont libellés comme suit :

« [Art. 16](#). *Le gouvernement définit le cadre d'intervention des centres, qui comprend, au moins, les principes méthodologiques de cette intervention et les modalités de prise en charge des jeunes, en ce compris les rôles et missions des membres du personnel, les activités auxquelles les jeunes sont tenus de participer et les mesures éducatives qui peuvent être prises à leur égard en vertu de l'article 17.*

¹ Modifié par la loi spéciale du 6 janvier 2014 (MB 31.01.2014)

² Mais également pour :

- l'adoption du règlement d'ordre intérieur, qui organise la vie dans le centre (notamment l'horaire des activités) et met en œuvre concrètement les droits et obligations des jeunes (modalités de la concertation collective, liste des objets autorisés, conditions et modalités de l'accès au service de cantine, modalités de pratique de la religion, modalités d'accès à la bibliothèque, à la radio et à la télévision, au téléphone, règles applicables aux visites, etc.) ;
- la détermination des règles applicables à la commission de surveillance, à l'organe de recours ainsi qu'aux procédures de recours, interne et externe ;
- la détermination de différentes règles ou modalités (conditions auxquelles doivent répondre les différents locaux, modalités de délivrance des copies des pièces du dossier du jeune, conditions et modalités des visites dans l'intimité, etc.).

(Voy. Exposé des motifs, doc. Parl. comm. fr., 14 fév. 2019, 762 (2018-2019), 1, p. 8)

Art. 17. § 1er. Le directeur et les membres de l'équipe psycho-socio-éducative peuvent prendre une mesure éducative à l'égard du jeune qui adopte :

1° soit un comportement qui, sans mettre en péril l'ordre ou la sécurité, compromet l'exécution des missions du centre;

2° soit un comportement qui constitue une infraction disciplinaire en vertu de l'article 105 mais qui ne justifie pas de manière impérieuse une sanction disciplinaire pour maintenir l'ordre ou la sécurité.

La mesure éducative garantit une approche individualisée du comportement du jeune.

Ne peuvent être utilisés comme mesures éducatives ni l'isolement, ni la restriction ou la privation des contacts avec l'extérieur visés au titre IV, ni la restriction ou la privation d'activités d'enseignement ou de formation visées au chapitre 6 du présent titre, ni la restriction ou la privation d'allocations.

§ 2. Les mesures éducatives sont inscrites dans un registre spécialement prévu à cet effet qui précise pour chaque mesure l'identité du jeune, la nature de la mesure, les circonstances ayant amené à prendre la mesure et les motifs qui la justifient, la date et l'heure du début et de la fin de la mesure.

Ce registre peut être consulté à tout moment par :

1° le ministre;

2° l'administration compétente;

3° le délégué général aux droits de l'enfant;

4° les membres de l'organe de surveillance visé à l'article 121;

5° le jeune;

6° l'avocat du jeune.

Les données à caractère personnel qui figurent dans ce registre sont conservées jusqu'au 31 janvier de l'année qui suit celle de la sortie définitive du jeune.

Chaque année, le 31 janvier au plus tard, le directeur transmet à l'administration compétente un rapport relatif aux mesures éducatives imposées au cours de l'année précédente. Ce rapport précise notamment le nombre de mesures, leur nature, leur durée, leurs motifs et le nombre de jeunes concernés ».

6. L'article 2 du projet est quant à lui libellé comme suit :

« Le cadre d'intervention visé à l'article 16 du décret détermine notamment :

1° la composition et les missions de l'équipe pluridisciplinaire ;

2° les objectifs et principes méthodologiques de l'intervention ;

3° les modalités de la prise en charge des jeunes parmi lesquelles l'accueil, le projet individuel du jeune, les activités d'enseignement et de formation, l'évaluation du jeune, l'expression et

la participation du jeune, les mesures éducatives, le régime disciplinaire, les modalités de collaboration du centre avec les partenaires extérieurs.

Le cadre d'intervention est établi conformément au texte annexé au présent arrêté ».

7. Le projet est effectivement accompagné d'une annexe déterminant le cadre d'intervention. Ce document ne contient pas de chapitre ou disposition spécifique relatif aux traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre de la mission et des activités du centre. L'Autorité suppose que cette mission et ces activités donnent lieu à une série de traitements de données à caractère personnel (émission, enregistrement, conservation et consultation de rapports de conduite, création conservation et consultation de dossiers médicaux, etc), mais n'est pas en mesure de les deviner à la lecture de cette annexe.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Base juridique et principe de légalité

8. Aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CDEH et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce (en ce qui concerne certains des traitements de données envisagés - voir infra), il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)³ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁴, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées⁵, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

³ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

⁴ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

⁵ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

9. Il ressort de l'article 2 du projet que la norme légale fondant les traitements que le projet entend modaliser est le décret du 14 mars 2019 précité.
10. A cet égard, l'Autorité regrette de ne pas avoir été consultée au sujet de ce projet de décret et ce alors que la section de législation du Conseil d'Etat avait opportunément relevé que « *les informations transmises dans le cadre des articles 7 (registre des motivations non communiquées), 17, § 2 (registre des mesures éducatives), 23 (dossier du jeune), 65 (registre des visites), 96 (registre des mesures de sécurité particulière), 99 (registre des mesures de coercition directe) et 119 (registre des sanctions disciplinaires) de l'avant-projet impliquent un traitement de données à caractère personnel par les centres au sens du RGPD* »⁶.
11. Si elle avait été consultée au sujet de ce projet de décret, l'Autorité aurait relevé que les éléments essentiels visés au point 8 ci-dessus y faisaient défaut et devaient y être définis avec précision.
12. Le commentaire de l'article 16 du décret précise que le cadre annexé au projet « *doit servir de guide pour toutes les actions du centre communautaire et faire partie du contenu de la formation des différents membres du personnel, puisqu'il sert notamment à clarifier les rôles des différents membres du personnel du centre et des différents intervenants externes. Une approbation ministérielle de ce document et de toute modification ultérieure est requise. En effet, ce document ne crée pas directement des droits et obligations dans le chef des jeunes mais influence fortement la manière dont ils sont pris en charge* »⁷.
13. L'Autorité comprend que la demanderesse a perçu l'impossibilité de conférer à l'annexe le statut de base juridique valable pour les traitements de données envisagés. Néanmoins une approbation ministérielle de cette annexe est insuffisante⁸. L'Autorité ne peut que répéter que les éléments essentiels de chacun des traitements de données à laquelle cette annexe donne lieu doivent être repris de manière claire et précise dans le décret, qui doit par ailleurs opérer une délégation claire de compétences au gouvernement pour la définition de certaines modalités de ces traitements (contenu exact des catégories de données, etc.).
14. Comme indiqué ci-dessus, les éventuels traitements envisagés qui donneraient lieu à une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées doivent faire l'objet d'une description complète de tous leurs éléments essentiels dans le décret. Il en ira notamment ainsi des traitements de données visées par les articles 9 et 10 du RGPD. Le traitement de ce type de données doit être explicitement autorisé dans le décret et, eut égard à l'ingérence importante dans les droits et libertés

⁶ Avis 64.696/2/VR du 17 janvier 2019, point 1

⁷ Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 18

⁸ Il en va d'autant plus ainsi que la forme de l'approbation n'est pas définie par le législateur

des personnes concernées, il est essentiel que ce décret mentionne tous les éléments essentiels de ces traitement de données à caractère personnel, à savoir: la (les) finalité(s) précise(s)⁹, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données¹⁰, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées¹¹ et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

15. En ce qui concerne les traitements de données qui ne donnent pas lieu à une telle ingérence importante, au moins la ou les finalité(s) de traitement, le(s) responsable(s) du traitement et les catégories de personnes concernées devraient être définis par le décret. Les catégories de données traitées et le délai de conservation peuvent par contre être précisés dans le projet ou son annexe, à condition que le législateur décréte ait prévu une délégation précise en ce sens au pouvoir exécutif.

2. Principes de finalité, prévisibilité et proportionnalité

16. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale¹² et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement¹³ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées.

Par ailleurs, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. À la lecture de cette finalité, il doit pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.

17. L'Autorité constate que le projet et son annexe ne décrivent pas les traitements de données envisagés, ni leurs finalités¹⁴. Le projet et son annexe ne décrivent pas quelles traitements de données vont être

⁹ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

¹⁰ La Cour constitutionnelle a reconnu que "le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

¹¹ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

¹² Article 6.1.c) du RGPD.

¹³ Art. 6.1.e) du RGPD.

¹⁴ Les finalités mentionnées dans l'annexe sont :

- la gestion du parcours de détention (Sidis suite) ;
- l'évaluation du comportement, des connaissances et des apprentissages ;
- l'information de la Direction ;
- l'échange relatif aux pratiques au sein des équipes ;
- l'élaboration du projet individuel nécessaire au processus de désistance ;

réalisés, par qui, avec quelles données ni pourquoi. Quant aux finalités, elles sont tout aussi nébuleuses. Ainsi, il ressort de l'article 16 du décret que le Gouvernement est habilité à définir les principes méthodologiques et les modalités de prise en charge des jeunes dans les centres communautaires. Toutefois, si le législateur décréte entendait formuler la finalité des traitements de la sorte, il y a lieu de constater que cette formulation est beaucoup trop vague. Par conséquent, l'Autorité demande que chacun des traitements consacrés soit lié à une finalité précisément et explicitement mentionnée dans le décret. L'Autorité souhaite formuler deux exemples de dispositions qui, dans leur formulation actuelle, peuvent être interprétées comme un chèque en blanc justifiant n'importe quel traitement de données :

- au point 3.12. de l'annexe, il est indiqué que « *différents documents sont remplis tout au long de la procédure disciplinaire. Ceux-ci sont transmis au jeune pour prise de connaissance et signature. Il en reçoit également une copie* » ;
- le point 3.13. de l'annexe est intitulé « *partenaires réguliers ou indispensables* » et comporte une liste, par définition exemplative, de destinataires¹⁵.

Il résulte de ce qui précède qu'à défaut pour le décret (et le projet) d'encadrer adéquatement les traitements de données conformément aux critères de prévisibilité requis, l'Autorité est dans l'impossibilité de:

- déduire clairement les traitements envisagés, ce qui est contraire au principe de prévisibilité (art. 6.3 du RGPD) ;
- déterminer si les traitements envisagés sont proportionnels au regard de leur finalité et si l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées qui en résulte peut être considérée comme nécessaire.

3. Délai de conservation

18. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

-
- le maintien de l'ordre et de la sécurité ;
 - la rédaction de rapports et d'avis à l'intention de la Direction Gestion de la Détention et du Tribunal d'Application des Peines ;
 - l'information du jeune ;
 - la rédaction de rapports externes.

¹⁵ Or, cette liste doit être exhaustive et les éléments essentiels du traitement de ces données par les destinataires doivent également être définis.

19. L'Autorité constate que des délais de conservation des données à caractère personnel qui figurent dans les registres sont consacrés aux articles 13, 17, 65, 96, 99 et 119 du décret. L'Autorité recommande de mentionner le délai applicable (et idéalement sa source) en regard de chacun des traitements visés dans l'annexe et, ce faisant, de s'assurer que chacun des traitements envisagés est bien couvert par un délai (maximal) de conservation.

4. Responsable du traitement

20. Le projet ne détermine pas le(s) responsable(s) du traitement et l'Autorité recommande de combler cette lacune. La détermination par la réglementation du ou des responsable(s) du traitement participe également à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. Selon l'Autorité, il semble que le Ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions pourrait être désigné.

5. Information de la personne concernée

21. L'Autorité relève que le point 3.1. de l'annexe contient une énumération des objectifs de l'entretien prévu dans le cadre de la procédure d'accueil. Le point 6 de cette énumération consacre parmi ces objectifs le fait d' « *informer le jeune de ses droits en matière de traitement de ses données personnelles, particulièrement dans le cadre des différents registres* ». L'alinéa suivant précise qu' « *à l'issue de l'entretien, le jeune reçoit un document contenant les informations visées aux points 2 à 6 (...)* ».
22. L'Autorité estime qu'un tel formulaire constitue généralement un bon biais de communication que l'administration peut utiliser pour fournir aux personnes concernées toutes les informations qu'elle doit leur fournir en exécution des articles 13 et 14 du RGPD. L'Autorité précise que les mentions suivantes devront y figurer : le nom et l'adresse du responsable du traitement, les coordonnées du délégué à la protection des données, les finalités de la collecte de données ainsi que la base juridique du traitement auquel les données sont destinées, les destinataires ou catégories de destinataires des données, l'existence des différents droits consacrés par le RGPD aux personnes concernées (y compris le droit d'accès et de rectification), le caractère obligatoire ou non de la communication de données ainsi que les conséquences d'un défaut de communication, la durée de conservation des données à caractère personnel collectées ou les critères utilisés pour déterminer cette dernière, le droit d'introduire une réclamation auprès de l'APD et le cas échéant, l'existence d'une prise de décision automatisée (y compris un profilage, visées à l'article 22 du RGPD).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

considère que l'adaptation suivante du projet s'impose :

- les éléments essentiels de chacun des traitements de données à laquelle le projet donne lieu doivent être repris de manière claire et précise dans le décret, qui doit par ailleurs opérer une délégation claire de compétences au gouvernement pour la définition de certaines modalités de ces traitements (points 13 à 15).

Recommande :

- que chacun des traitements consacrés soit lié à une finalité précisément et explicitement mentionnée dans le décret (point 17)
- de mentionner le délai applicable (et idéalement sa source) en regard de chacun des traitements visés dans l'annexe (point 19) ;
- de déterminer le(s) responsable(s) du traitement (point 20).

attire l'attention du demandeur sur l'importance de l'élément suivant :

- la majorité des observations formulées suggèrent une adaptation du décret et non du projet, car - en particulier en ce qui concerne le traitement de données relatives aux condamnations pénales et aux infractions ainsi que de données relatives à la santé - c'est dans le décret et non dans le projet qu'il convient d'intégrer les éléments essentiels du traitement.

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances