



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 114/2020 du 6 novembre 2020

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant approbation du règlement d'ordre intérieur du centre communautaire pour jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (CO-A-2020-113)

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 portant approbation du règlement d'ordre intérieur 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'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.)
5. L'article 19 du décret est libellé comme suit :

« Le Gouvernement établit un règlement d'ordre intérieur qui contient les modalités de mise en œuvre des droits et obligations du jeune, prévus par le présent décret, durant sa prise en charge au sein du centre.

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

² Mais également 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 ;
- 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)

Le règlement d'ordre intérieur est rédigé dans un langage accessible au jeune ».

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

*« **Art. 2.** Le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 19 du décret détermine les modalités relatives :*

1° au régime de vie en communauté ;

2° au respect des horaires établis au sein du centre ;

3° à l'espace de séjour individuel du jeune ;

4° aux effets personnels du jeune ;

5° à la pratique religieuse et philosophique ;

6° à l'alimentation ;

7° à l'accès à la bibliothèque ;

8° à l'accès aux programmes radiophoniques et télévisés ;

9° aux télécommunications ;

10° aux visites ;

11° à l'expression et la participation des jeunes.

Le règlement d'ordre intérieur est établi conformément au texte annexé au présent arrêté ».

7. Le projet de règlement d'ordre intérieur (ROI) est effectivement bien annexé au projet. Il ne contient pas de chapitre ou disposition spécifique relatif/ve aux traitements de données à caractère personnel et ne décrit pas les éventuels traitements de données à caractère personnel auxquels ses dispositions donnent lieu. A titre d'exemple, il prévoit que :

a. *« Si le jeune souhaite disposer de livres disponibles à la bibliothèque du centre, il doit remplir un formulaire reprenant l'ensemble des ouvrages disponibles et le remettre au jeune désigné comme responsable de la bibliothèque ».* Ou encore que :

b. *« Le jeune soumis à des contraintes alimentaires liées à sa santé doit le signaler aux membres du personnel ainsi qu'au médecin dès son arrivée au centre via le formulaire fourni à cet effet. Il mentionne également le régime alimentaire spécifique et l'observance du temps de jeûne liés à l'exercice de pratiques religieuses ou philosophiques via le même formulaire. »*

Mais ne donne aucune indication quant aux données collectées via ces formulaires, quant à l'usage qui en sera fait (les données y reprises seront-elles encodées dans un système ?), ni quant aux personnes qui y auront accès.

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 cela pourrait être 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.
9. Il ressort de l'article 2 du projet que la norme légale fondant les traitements de données à caractère personnel 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.

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.

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

12. Le commentaire de l'article 19 du décret précise que le ROI « *ne peut pas restreindre les droits accordés au jeune par le présent décret, il ne peut que les organiser*.

En vertu de l'habilitation générale prévue par cet article, le règlement d'ordre intérieur établira différentes règles destinées à organiser la vie dans le centre, comme les horaires des différentes activités de la journée.

En vertu de différentes habilitations spécifiques du décret, le règlement d'ordre intérieur contiendra également des dispositions destinées à organiser et donc à garantir l'exercice de certains droits, comme les modalités ou les conditions d'exercice de certains droits (cantine, loisirs, communications téléphoniques, visites, etc.), ainsi que des dispositions visant à garantir la sécurité, telles que l'énumération des objets et substances interdits »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 envisagés. Néanmoins, dans la mesure où les traitements de données auxquels elle donne lieu impliquent une ingérence importante dans la vie privée des personnes concernées, un acte de l'exécutif est insuffisant⁸.

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. L'Autorité relève que le ROI met en place des procédures, mais ne permet pas d'identifier les traitements de données que ces procédures engendrent notamment lorsque :

- le jeune adresse une demande écrite en vue de la remise d'objets non autorisés à une personne extérieure ;
- un compte rubriqué est ouvert ;
- la carte d'identité est conservée ;
- le contenu de la clé UBS est vérifiée ;
- une demande liée à une pratique religieuse est formulée (en ce compris la mention du régime alimentaire) ;
- l'accès à la bibliothèque est demandé ;
- la liste de numéros de téléphone est établie ;
- des visites sont organisées (demandes, conditions, surveillance) ;

⁷ Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 19

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

- l'organe de concertation publie un procès-verbal.

Comme indiqué ci-dessus, les traitements envisagés qui donnent 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.

15. 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 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.
16. A titre d'exemple, le point 5 du ROI prévoit que « *le jeune a le droit à l'assistance d'un conseiller philosophique ou religieux. Il formule sa demande par écrit au Directeur (...)* ». Cette obligation de formuler cette demande par écrit consacre un traitement de données relatives aux convictions philosophiques ou religieuses du jeune. Toutefois, bien que cette assistance soit prévue à l'article 30 du décret, l'ensemble des éléments essentiels de ce traitement font défaut.
17. 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, à condition que le législateur décrétal ait prévu une délégation précise en ce sens au pouvoir exécutif. A titre d'exemple, le point 7 du ROI prévoit que « *si le jeune souhaite disposer de livres disponibles à la bibliothèque du centre, il doit remplir un formulaire reprenant l'ensemble des ouvrages disponibles et le remettre au jeune désigné comme responsable de la bibliothèque* ». Cette obligation de remplir un formulaire consacre un traitement de données dont l'ingérence est, en principe, limitée¹². Toutefois, aucun de ses éléments essentiels n'est défini.

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 Bien qu'il puisse comporter des données susceptibles de permettre l'identification d'un jeune ayant fait l'objet d'une condamnation.

2. Principes de finalité, prévisibilité et proportionnalité

18. 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 légale¹³ 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 traitement¹⁴ 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. L'Autorité constate que le projet et son annexe ne décrivent pas clairement les traitements de données envisagés, ni dans la plupart des cas leurs finalités¹⁵.
19. Le projet et son annexe contiennent des bribes d'informations, mais ne décrivent pas quelles traitements vont être réalisés, par qui, avec quelles données ni pourquoi.
20. Quant aux finalités, elles ne sont pas plus définies. L'article 19 du décret habilite le gouvernement à établir un ROI « *qui contient les modalités de mise en œuvre des droits et obligations du jeune, prévus par le présent décret, durant sa prise en charge au sein du centre* ». L'objet du ROI ainsi défini ne saurait être confondu avec la/les finalité(s) des traitements de données auxquels il donne lieu.
21. De plus, l'Autorité constate que certains traitements se rapportent à des finalités qui ne peuvent même pas être rattachées directement à l'objet du ROI tel que décrit par cet article du décret. Il en va ainsi de la finalité relative au maintien de l'ordre et de la sécurité¹⁶. A titre d'exemple, au point 10 du ROI, il est précisé qu' « *une autre forme de surveillance (non visuelle) peut être utilisée si cela est nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité* ». L'Autorité demande que chacun des traitements de données consacrés soit lié à une finalité précisément et explicitement mentionnée dans le décret.

¹³ Article 6.1.c) du RGPD.

¹⁴ Art. 6.1.e) du RGPD.

¹⁵ 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 ;
- 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.

¹⁶ Il en va ainsi, par exemple, pour la surveillance des visites ou l'établissement d'une liste des numéros composés.

22. Par ailleurs, pour en revenir à la nécessité de décrire avec précision les traitements de données envisagés, cette disposition, dans sa formulation actuelle, peut être interprétée comme un chèque en blanc justifiant n'importe quel traitement de données. Au point 10 susmentionné du ROI, l'Autorité invite la demanderesse à identifier les formes que peut revêtir cette surveillance ainsi que la norme en contenant les éléments essentiels (le cas échéant, il y aura lieu de se référer à la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance) ainsi qu'à préciser ce qui doit être considéré comme « *nécessaire* » pour le maintien de l'ordre et la sécurité.
23. 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 de données 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(s) finalité(s) et si l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées qui en résulte peut être considérée comme nécessaire.

3. Minimisation des données

24. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").
25. Le point 10 du ROI mentionne que les visiteurs mineurs doivent être munis d'une copie de la carte d'identité de la personne qui a signé l'autorisation parentale.
26. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'en cas de demande d'identification et d'authentification à distance, la communication d'une copie du document d'identité n'offre aucune garantie que la personne qui communique cette copie est bien celle qu'elle prétend être. D'autres instruments permettent d'éviter plus efficacement une fraude à l'identité comme par exemple le recours à un formulaire d'enregistrement électronique via lequel la personne concernée s'identifie et s'authentifie à l'aide de son eID ou de la carte d'étranger électronique¹⁷.

¹⁷ Voir point 17 de l'avis n° 115/2019 du 5 juin 2019.

27. À cet égard, l'Autorité attire également l'attention du demandeur sur la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 03/2011 *relative à la prise de copie des cartes d'identité ainsi qu'à leur utilisation et à leur lecture électronique*¹⁸, dans laquelle la Commission attirait l'attention sur le risque accru de vol d'identité à l'aide de photocopies de la carte d'identité¹⁹. Dans le dispositif, elle formulait 7 recommandations dont les suivantes sont pertinentes en la matière :
- "(...) 2. qu'aucune copie de carte d'identité ne soit réalisée en dehors des cas prescrits légalement ;
 (...) 4. que le législateur limite les cas où il prescrit la copie de la carte d'identité aux hypothèses le nécessitant pour des motifs d'intérêt public (...)"*.

4. Délai de conservation

28. 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.
29. L'Autorité constate que des délais de conservation des données à caractère personnel consacrés aux articles 13, 17, 65, 96, 99 et 119 du décret ne sont pas applicables à l'ensemble des traitements organisés par le ROI. L'Autorité recommande de mentionner le délai applicable (et idéalement sa source) en regard de chacun des traitements visés dans le ROI et, ce faisant, de s'assurer que chacun des traitements envisagés est bien couvert par un délai (maximal) de conservation.

5. Responsable du traitement

30. Le projet ne détermine pas le(s) responsable(s) du traitement et l'Autorité invite la demanderesse à combler cette lacune. La détermination par la réglementation du ou des responsable(s) du traitement participe 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.

6. Information de la personne concernée

31. L'Autorité relève que certains traitements ne visent pas le jeune mais des tiers (visiteurs, parents de visiteurs, etc.).

¹⁸Disponible via le lien suivant :

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_03_2011_0.pdf. Dans le même sens : voir le point 9 de l'avis n° 28/2010, le point 4 de l'avis n° 19/2011 et le point 19 de l'avis n° 33/2012.

¹⁹ Cela vaut, par extension, pour n'importe quel document d'identité.

32. L'Autorité rappelle que l'administration doit fournir à l'ensemble des personnes concernées les informations visées aux articles 13 et 14 du RGPD et en particulier 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 émet les remarques suivantes :

- 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 17) ;
- chacun des traitements de données auxquels donne lieu le ROI soit lié à une finalité précisément et explicitement mentionnée dans le décret (point 21);
- il y a lieu de mentionner le délai de conservation applicable en regard de chacune des catégories de données faisant l'objet d'un des traitements visés dans l'annexe (point 29) ;
- il y a lieu de déterminer le(s) responsable(s) du traitement (point 30) ;
- il y a lieu d'informer l'ensemble des personnes concernées en exécution des articles 13 et 14 du RGPD (point 32).

attire l'attention du demandeur sur:

- le fait qu'en cas de demande d'identification et d'authentification à distance, la communication d'une copie du document d'identité n'offre aucune garantie que la personne qui communique cette copie est bien celle qu'elle prétend être (points 26 et 27) ;

- le fait que 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