



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 112/2020 du 6 novembre 2020

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant exécution de diverses dispositions du décret de la Communauté française du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement, articles 4, 5, 9, 10 et 11 (CO-A-2020-111)

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 exécution de diverses dispositions du décret de la Communauté française 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 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.
4. Ce décret prévoit notamment² l'adoption d'un arrêté du Gouvernement « *pour 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.)* ».
5. Les chapitres 3 et 6 du projet donnent lieu à des traitements de données à caractère personnel et sont libellés comme suit :

« Chapitre 3. Les modalités de délivrance des copies des pièces du dossier du jeune visé à l'article 16 du décret

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 ;
- 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.

Art. 4. Les personnes visées à l'article 23, §3 du décret qui souhaitent obtenir copie des pièces du dossier du jeune en font la demande au directeur par courrier postal ou électronique, par téléphone ou en personne à l'accueil du centre où des formulaires type de demande sont mis à leur disposition.

Art. 5. § 1er. Les copies des pièces du dossier sont remises au jeune et aux personnes exerçant l'autorité parentale à son égard s'il est mineur en mains propres ou envoyées par courrier postal ou électronique, selon leur choix, dans les trois jours ouvrables qui suivent la demande.

§ 2. Les copies demandées par l'avocat du jeune ou par l'avocat des personnes exerçant l'autorité parentale à son égard s'il est mineur lui sont remises en mains propres au moment de sa demande sur place ou par courrier électronique au plus tard le jour ouvrable qui suit la demande.

§ 3. La délivrance des copies des pièces du dossier du jeune est gratuite.

(...)

Chapitre 6. Les modalités et les délais d'enregistrement, de conservation, de consultation et de communication des numéros formés par le jeune dans le cadre des télécommunications et les modalités d'information du jeune visés à l'article 69 du décret

Art. 9. Les données relatives aux communications téléphoniques des jeunes sont inscrites dans un registre prévu à cet effet. Le directeur est responsable du traitement du registre. Le registre contient au moins les informations suivantes :

- 1° les nom et prénom du jeune ;*
- 2° le numéro formé ou l'adresse électronique de la personne contactée ;*
- 3° l'heure de début et de fin de l'appel téléphonique et de l'échange par visioconférence ;*
- 4° le nom du membre du personnel ;*
- 5° la signature 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.

Art. 10. A la demande écrite des autorités judiciaires, les données relatives aux communications téléphoniques et par visioconférence d'un jeune leur sont communiquées dans les trois jours ouvrables qui suivent la demande.

Art. 11. Le jeune est informé de la possibilité d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données par le biais du document qui lui est remis lors de son accueil, intitulé « Droits et obligations au sein du centre communautaire » .

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Observation générale

6. 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, 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 (si c'est déjà possible), 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.

7. Il ressort de l'intitulé du projet que la norme légale fondant les traitements que le projet entend modaliser est le décret du 14 mars 2019 précité.

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.

8. 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.

9. 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.

2. Modalités de délivrance des copies des pièces du dossier du jeune visé à l'article 16 du décret (Chapitre 3)

10. Les articles 16 et 23 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.

(...)

Art. 23. § 1er. Pour chaque jeune, il est tenu un dossier qui comprend les éléments suivants :

- 1^o une fiche d'écrou;
- 2^o la décision de dessaisissement;

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

⁷ L'article 17 est libellé comme suit :

« § 1er. Le directeur et les membres de l'équipe psycho-socio-éducative peuvent prendre une mesure éducative à l'égard du jeune (...)

§ 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^o le ministre;
- 2^o l'administration compétente;
- 3^o le délégué général aux droits de l'enfant;
- 4^o les membres de l'organe de surveillance visé à l'article 121;
- 5^o le jeune;
- 6^o 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 ».

Dès lors que le projet soumis ne porte pas sur les traitements consacrés à l'article 17 du décret, il n'appartient pas à l'Autorité d'apprécier la conformité des traitements liés au registre consacré par cet article aux dispositions du RGPD dans le cadre du présent avis.

- 3° les décisions judiciaires liées à la mesure ou à la peine privative de liberté ainsi que l'ensemble des pièces et décisions communiquées par les juridictions compétentes;*
- 4° les pièces et décisions relatives aux modalités d'exécution de la mesure ou de la peine privative de liberté;*
- 5° les pièces et décisions relatives aux sanctions disciplinaires prévues au titre VI;*
- 6° les pièces et décisions relatives aux mesures d'isolement prévues à l'article 88;*
- 7° les pièces et décisions relatives aux contestations visées au titre VIII;*
- 8° les rapports et avis établis par les membres de l'équipe psycho-socio-éducative du centre et par le directeur;*
- 9° les documents relatifs au projet individuel du jeune.*

§ 2. Le jeune et, s'il est mineur, les personnes exerçant l'autorité parentale à son égard peuvent consulter les pièces du dossier dans un lieu approprié, accompagnés, s'ils le souhaitent, de leur avocat ou d'un membre de l'équipe psycho-socio-éducative.

Les avocats des personnes visées à l'alinéa 1er peuvent également consulter les pièces du dossier dans un lieu approprié.

§ 3. Sauf exception prévue par ou en vertu de la loi, le jeune, les personnes exerçant l'autorité parentale à son égard s'il est mineur et leur avocat peuvent également obtenir copie des pièces du dossier.

Le gouvernement détermine les modalités selon lesquelles les copies des pièces du dossier sont délivrées ».

11. L'Autorité constate que la référence à l'article 16 dans l'intitulé du chapitre 3 est erronée et qu'il y a lieu de la remplacer par une référence à l'article 23, §3 du décret.

12. L'Autorité, rappelle que, comme indiqué au point 6 du présent avis, tous les *éléments essentiels* relatifs au traitement des données contenues dans ce dossier doivent être déterminés dans le décret. Il en va d'autant plus ainsi que le traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions est soumis à des conditions strictes (article 10 du RGPD). En l'espèce, l'Autorité constate que le législateur décrétal s'est contenté de déterminer les catégories de données contenues dans ce dossier et leurs destinataires. Il lui revient encore de déterminer et de reprendre dans le décret la (les) finalité(s) précise(s)⁸ 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 délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les circonstances dans lesquelles elles seront éventuellement communiquées à des tiers ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

⁸ Par exemple : « permettre le contrôle des décisions et mesures, prises à l'égard du jeune et reprises dans ce dossier ».

13. L'Autorité constate par ailleurs que, conformément à l'article 23, §3, al. 2, du décret, le Gouvernement n'est habilité qu'à déterminer les *modalités* de délivrance des copies des pièces du dossier. L'article 5 du projet concerne effectivement bien les modalités de délivrance des copies des pièces du dossier du jeune.
14. Néanmoins, l'Autorité constate que l'article 4 du projet concerne quant à lui les modalités *d'introduction de la demande de ces copies* par les personnes visées à l'art. 23, §3 du décret. Le commentaire relatif à l'article 23 se réfère à cet égard au décret du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'administration⁹. Il y a lieu de remplacer cette référence par une référence au droit d'accès de la personne concernée consacré à l'article 15 du RGPD puisque les personnes admises à demander une copie des pièces du dossier du jeune sont le jeune lui-même, son avocat ou ses représentants légaux.
15. L'Autorité estime enfin que le nouveau traitement de données consacré à l'article 4 du projet, doit lui-même répondre aux conditions mentionnées au point 6 du présent avis. Il serait en effet regrettable que les règles applicables aux données contenues dans le dossier puissent être contournées en raison du manque de garanties entourant la conservation des demandes d'accès du jeune ou de son représentant légal, à ses données¹⁰.

3. Modalités et délais d'enregistrement, de conservation, de consultation et de communication des numéros formés par le jeune dans le cadre des télécommunications et modalités d'information du jeune visés à l'article 69 du décret (chapitre 6)

16. Les articles 68 et 69 du décret sont libellés comme suit :

« Art. 68. L'ensemble des communications du jeune par téléphone et visioconférence sont privées et confidentielles et ne peuvent pas être écouteées.

Art. 69. Sans préjudice de l'article 68, en vue de permettre un contrôle des communications du jeune par téléphone et visioconférence pour des raisons d'ordre ou de sécurité, les numéros formés par le jeune peuvent être enregistrés, conservés et consultés par l'administration compétente et communiqués aux autorités judiciaires dans les cas prévus par la loi, selon les modalités et dans les délais déterminés par le gouvernement.

Le jeune est informé, selon les modalités déterminées par le Gouvernement, de la possibilité

⁹ Exposé des motifs, *op. cit.*, 762-1, p. 20

¹⁰ En effet, alors que des garanties sont prévues pour protéger le dossier du jeune, cette disposition crée un registre des demandes d'accès du jeune à son dossier. Registre qui est tout autant susceptible de révéler des informations sensibles (notamment au sujet de sa présence dans le centre), mais qui n'est quant à lui entouré d'aucune garantie.

d'enregistrement, de conservation et de consultation des numéros de téléphone par l'administration compétente ainsi que de ses droits relatifs à ce traitement de ses données personnelles ».

17. L'Autorité constate que le législateur habilite le Roi à déterminer les modalités de conservation, de consultation et de communication des communications du jeune effectué pour des raisons d'ordre et de sécurité, « *les délais* »¹¹ ainsi que les modalités de la transparence à assurer envers le jeune à ce sujet.
18. L'article 9 du projet impose la tenue d'un registre contenant des données relatives à ces communications, dont le directeur du centre d'hébergement est responsable du traitement et liste les données qui seront enregistrées dans ce registre, à des fins de contrôle de ces communications¹².
19. Lorsque les finalités et les moyens de traitement sont déterminés par le droit national, "le responsable du traitement peut être désigné ou les critères spécifiques applicables à sa désignation peuvent être prévus par le droit [national]"¹³. Toutefois, si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du GDPR dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre¹⁴. En d'autres termes, la désignation d'un responsable du traitement dans la réglementation doit concorder avec le rôle que cet acteur joue dans la pratique. En l'espèce l'Autorité estime que le responsable du traitement de ce registre devrait être le Ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions. En décider autrement, non seulement contrarierait la lettre du texte du RGPD, mais pourrait également mettre en péril l'objectif qu'il poursuit d'assurer un niveau cohérent et élevé de protection des personnes physiques.
20. L'Autorité recommande également de préciser au point 4° le nom du membre du personnel « qui a enregistré les données » et au point 5° la finalité de la signature du jeune (par exemple : « pour confirmer l'exactitude des données mentionnées »¹⁵). Pour le surplus, l'Autorité n'a pas de remarque particulière à formuler concernant la liste de données énumérée à l'article 9.

¹¹ Sur cette question voy. *infra* point 24

¹² « 1° *les nom et prénom du jeune* ;

2° le numéro formé ou l'adresse électronique de la personne contactée ;

3° l'heure de début et de fin de l'appel téléphonique et de l'échange par visioconférence ;

4° le nom du membre du personnel ;

5° la signature du jeune ».

¹³ Article 4, 7), du RGPD. Concernant la détermination des obligations respectives des responsables conjoints du traitement, lire également l'article 26, 1., du RGPD.

¹⁴ Lire article 6, 3., alinéa 2, et considérants n°s 8 et 10 du RGPD.

¹⁵ Toutefois, si tel est le cas, conformément à l'article 12 du RGPD, il y aura lieu de veiller à ce que les informations soient formulées dans une langue comprise par le jeune.

21. L'article 9 du projet prévoit également la conservation des données qui figurent dans ce registre « *jusqu'au 31 janvier de l'année qui suit celle de la sortie définitive du jeune* ». L'Autorité en prend acte.
22. L'article 10 du projet a pour objet de déterminer les modalités de communication des données relatives aux communications téléphoniques et par visioconférence d'un jeune aux autorités judiciaires. Concrètement, il prévoit que les autorités judiciaires doivent formuler ces demandes par écrit et prévoit une communication des données demandées dans les trois jours ouvrables qui suivent la demande.
23. Le commentaire des articles 68 et 69 du décret précise que « *le contrôle des numéros permet (...) de signaler aux autorités compétentes des contacts qui seraient constitutifs d'infraction (par exemple, en cas de harcèlement) ou mettraient en péril la sécurité du centre (par exemple, en cas de préparation d'évasion)* »¹⁶.
24. Il en résulte que la volonté du législateur ne semble pas avoir été d'attacher des modalités et des délais à la communication des données aux autorités judiciaires, mais à l'enregistrement, la conservation et la consultation des numéros formés par le jeune par l'administration compétente. Par ailleurs, l'Autorité rappelle qu'il n'appartient pas au Gouvernement communautaire d'imposer des formalités préalables aux devoirs d'enquête réalisés conformément au code d'instruction criminelle. Par conséquent, l'Autorité recommande d'omettre l'article 10 du projet.
25. L'Autorité relève que l'enregistrement, la conservation et la consultation des numéros formés par le jeune ne visent pas (que) le jeune mais également des tiers (titulaires de ces numéros).
26. 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).

¹⁶ Exposé des motifs, *op. cit.*, 762-1, p. 28

27. L'article 11 du projet a pour objet la détermination des modalités d'information du jeune à l'égard du traitement de ses données¹⁷. Pour ce faire, le projet prévoit que le jeune « *est informé de la possibilité d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données par le biais du document qui lui est remis lors de son accueil, intitulé « Droits et obligations au sein du centre communautaire »* ». L'Autorité recommande de reformuler l'article 11 comme suit :

*« le jeune est informé de la possibilité d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données (**conformément aux art 13 et 14 du RGPD**) par le biais du document qui lui est remis lors de son accueil, intitulé « Droits et obligations au sein du centre communautaire » ».*

28. Enfin, l'Autorité est d'avis que dès lors que le jeune doit signer le registre lors de chaque communication, le registre consacré à l'article 9 du projet pourrait également être complété par une clause d'information du jeune, concernant le traitement de ses données.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

considère que les adaptations suivantes du projet s'imposent :

- remplacer la référence à l'article 16 dans l'intitulé du chapitre 3 par une référence à l'article 23, §3 du décret (point 11) ;
- modifier l'article 9 en vue d'y identifier le Ministre ayant l'Aide à la jeunesse dans ses attributions et non le directeur du centre, comme responsable du traitement pour le registre (point 19) ;
- omettre l'article 10 du projet (point 24).

Recommande :

- que les éléments essentiels de chacun des traitements de données à laquelle le projet donne lieu soient 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 (point 12) ;
- que le nouveau traitement de données, consacré à l'article 4 du projet soit reformulé de manière à répondre aux conditions mentionnées au point 6 du présent avis (point 15);
- à l'article 9 du projet, de préciser au point 4° le nom du membre du personnel « *qui a enregistré les données* » et au point 5° la finalité de la signature du jeune (par exemple : « *pour confirmer l'exactitude des données mentionnées* ») (point 20) ;

¹⁷ Voy. en ce sens, exposé des motifs, *Ibidem*, p. 28

- de reformuler l'article 11 du projet, afin d'y prévoir que « *le jeune est informé de la possibilité d'enregistrement, de conservation et de consultation de ces données (conformément aux art 13 et 14 du RGPD) par le biais du document qui lui est remis lors de son accueil, intitulé « Droits et obligations au sein du centre communautaire »* » (points 27 et 28).

attire l'attention de la demanderesse sur l'importance des éléments suivants :

- l'article 4 du projet concerne les modalités d'introduction de la demande de ces copies par les personnes visées à l'art. 23, §3 du décret alors que le Gouvernement n'est habilité qu'à déterminer les modalités de délivrance des copies des pièces du dossier (point 14) ;
- l'administration doit fournir les informations visées aux articles 13 et 14 du RGPD à l'ensemble des personnes concernées (point 26).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances