



Avis n° 187/2019 du 29 novembre 2019

Objet : avis relatif à un projet d'arrêté royal *pris en exécution de l'article 17, § 3, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés* (CO-A-2019-188)

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 "la 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* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le 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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Koen Geens, Vice-Premier Ministre et Ministre de la Justice, chargé de la Régie des Bâtiments reçue le 15/10/2019 ;

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

Émet, le 29 novembre 2019, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. L'article 15 de la loi du 5 mai 2019 *portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés* crée un banque de données informatisée appelée "Dossier Judiciaire Electronique Intégré de Suivi". L'article 17 de cette loi énumère les catégories de données qui sont reprises dans cette banque de données et prévoit que le Roi précise les catégories.
2. C'est dans ce contexte que le projet d'arrêté royal *pris en exécution de l'article 17, § 3, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés*, ci-après "le projet", est soumis pour avis. Ce projet identifie les données que contiennent les catégories de données mentionnées à l'article 17 de la loi du 5 mai 2019.
3. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur son avis n° 120/2018 relatif à l'*avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'informatisation de justice et de modernisation du statut des juges consulaires* qu'elle a émis le 7 novembre 2018¹ (cet avant-projet est finalement devenu la loi du 5 mai 2019). Dans cet avis, l'Autorité s'est prononcée négativement sur l'initiative envisagée du "Dossier Judiciaire Electronique Intégré de Suivi". L'Autorité a jugé que la finalité était "sibylline" et que cette nouvelle banque de données faisait double emploi avec les banques de données Sidis Suite et le Registre des conditions. L'Autorité a dès lors recommandé de travailler avec ces 2 banques de données et de ne pas créer une nouvelle troisième banque de données.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a. Base juridique

4. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD. L'Autorité constate que le traitement auquel le projet donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD, à savoir l'obligation légale, pour les instances et personnes impliquées dans le suivi de l'exécution des décisions judiciaires dans des affaires pénales contenant des peines et mesures, de mentionner des données à caractère personnel dans le "Dossier Judiciaire Electronique Intégré de Suivi" (articles 15, 18 et 20 de la loi du 5 mai 2019).

¹ Cet avis peut être consulté via le lien suivant :

https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_120_2018.pdf.

5. Des données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales et aux infractions (article 10 du RGPD) seront également traitées. Un tel traitement est autorisé lorsqu'il est effectué sous le contrôle d'une autorité publique, en l'occurrence le SPF Justice, qui dispose à cet effet d'une base juridique (voir le point 4 ainsi que l'article 17 de la loi du 5 mai 2019). Le traitement de ces données à caractère personnel requiert de prévoir des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée (voir l'article 10, § 2 de la LTD).

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD², le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale³ 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 traitement⁴ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).

7. Le traitement de données à caractère personnel auquel le projet donne lieu repose sur l'article 6.1.c) du RGPD et engendre une importante ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées. L'Autorité constate en effet qu'il s'agit d'un traitement à grande échelle au cours duquel des données à caractère personnel de l'article 10 du RGPD seront traitées. De plus, le traitement de données à caractère personnel a lieu en vue de finalités de contrôle et des données provenant de différentes sources seront couplées.

8. Une telle ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées implique que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être mentionnés dans une loi au sens formel. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s)⁵, 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 données⁶, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données

² "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme."

³ Article 6.1.c) du RGPD.

⁴ Art. 6.1.e) du RGPD.

⁵ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁶ 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.

seront communiquées⁷ et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 inclus et 34 du RGPD.

9. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée. Dans ce contexte, une délégation au Roi "*n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*"⁸. Le présent projet est basé sur la délégation accordée au Roi par l'article 17, § 3 de la loi du 5 mai 2019.

10. L'Autorité examine ci-après dans quelle mesure les points 8 et 9 sont respectés.

b. Finalité

11. La formulation de la finalité du "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi" à l'article 15 de la loi du 5 mai 2019 :

"(...) dans laquelle sont traitées les données nécessaires au suivi adéquat au niveau des dossiers dans la phase de l'exécution des décisions judiciaires dans des affaires pénales contenant des peines et mesures".

est presque la même que celle mentionnée à l'article 16 de l'avant-projet de cette loi :

"(...) l'exercice adéquat des missions légales des autorités, organes et services compétents dans le cadre de l'exécution des décisions des autorités judiciaires dans des affaires pénales contenant des peines et mesures".

12. L'Autorité constate que la finalité, telle que formulée à l'article 15 de la loi du 5 mai 2019, est toujours aussi "sibylline" que celle mentionnée à l'article 16 de l'avant-projet de cette loi. Cette formulation ne reflète en aucune façon le double objectif de cette banque de données, tel qu'exposé aux pages 6 et 7 de l'Exposé des motifs⁹. Dès lors, il ne peut pas être question d'une finalité déterminée et explicite au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. À quelles fins les données seront-elles utilisées concrètement ?

⁷ 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 Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2010 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2. ; Avis du Conseil d'État n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

⁹ Chambre, DOC 54-3549/001, p. 6-7.

c. Proportionnalité

13. 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 ("minimisation des données"). Étant donné que la finalité n'est pas déterminée en la matière (voir le point 12), l'Autorité n'est pas en mesure d'effectuer un contrôle de la proportionnalité. Cela n'empêche pas qu'indépendamment de cela, l'Autorité a plusieurs remarques concernant les données énumérées dans le projet.

14. Concernant les personnes qui font l'objet d'une décision judiciaire, l'article 17, § 1^{er} de la loi du 5 mai 2019 mentionne 2 catégories de données, à savoir les données d'identification et les données judiciaires et autres. Les articles 2 et 3 du projet précisent quelles données ces deux catégories comprennent.

15. L'article 2 du projet énumère 9 données d'identification. Si l'on souhaite identifier une personne physique, l'Autorité estime que les données mentionnées à l'article 2, 1^o à 5^o inclus du projet suffisent. Les données mentionnées aux points 6^o à 8^o inclus (état civil, langue parlée, langue administrative, adresse d'inscription dans le registre de la population et autres données de contact pertinentes) ne sont pas nécessaires à cette fin. Ce sont des données qui peuvent être utiles en vue d'autres finalités mais pas pour l'identification.

16. Enfin, l'article 2, 9^o du projet mentionne des données d'identification biométriques (photographie du visage, scintigraphie osseuse). Il s'agit donc de données biométriques telles que définies à l'article 4.14) du RGPD. Les données biométriques sont considérées comme une catégorie particulière de données à caractère personnel dont le traitement est en principe interdit (article 9.1 du RGPD). L'Autorité constate que concernant le "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi", la loi du 5 mai 2019 ne mentionne pas le traitement de catégories particulières de données au sens de l'article 9 du RGPD. Par conséquent, la délégation au Roi ne comprend pas la possibilité d'instaurer le traitement de données à caractère personnel particulières.

17. L'article 3 du projet précise la catégorie de données "données judiciaires et autres". Il s'agit tout d'abord de copies des pièces du dossier de la procédure qui a conduit à la décision pénale initiale visée. S'agit-il d'une copie de toutes les pièces du dossier judiciaire ? Si tel n'est pas le cas, de quelles pièces s'agit-il alors ? Si le but est d'exécuter des décisions judiciaires et d'en assurer le suivi, pourquoi a-t-on alors besoin de pièces du dossier judiciaire ? La pertinence (article 5.1.c) du RGPD) n'apparaît nulle part. L'Autorité constate en outre que l'on va effectuer des copies de documents qui sont disponibles ailleurs, ce qu'il faut éviter, dans la mesure du possible. Dès lors, dans la mesure du

possible et dans la mesure où il est effectivement nécessaire de disposer de certains documents du dossier pénal, il faut tâcher de consulter ces documents dans ce dossier même plutôt que d'en réaliser une copie¹⁰.

18. Par ailleurs, "les données judiciaires et autres" comprennent également des "*données familiales et données relatives aux personnes qui composent le milieu d'accueil de la personne concernée*" (article 3, 3^o du projet). Il s'agit d'une description très vague et large qui ne permet pas de déduire quelles données à caractère personnel seront collectées sur cette base, ce qui n'est pas compatible avec l'article 5.1.c) du RGPD.

19. Un extrait du casier judiciaire sera également repris (article 3, 4^o du projet). Si, dans le cadre de l'exécution d'une décision judiciaire, il est nécessaire de disposer d'informations contenues dans le casier judiciaire, il est préférable de consulter la source authentique à cet effet, à savoir le Casier judiciaire central. Des informations disponibles dans une source authentique doivent y être consultées et ne pas être copiées inutilement¹¹.

20. Concernant les victimes impliquées dans l'exécution de décisions judiciaires, l'article 17, § 2 de la loi du 5 mai 2019 mentionne 2 catégories de données, à savoir "les données d'identification et les données de contact" d'une part et "les données pertinentes pour l'exécution des missions visées par l'article 15" d'autre part. L'article 4 du projet précise le contenu de ces catégories.

21. La catégorie de données "les données pertinentes pour l'exécution des missions visées par l'article 15 (de la loi du 5 mai 2019)" est précisée comme suit à l'article 4, deuxième alinéa du projet : "(...) *les données reprises dans la déclaration de victime et/ou la fiche victime, des informations, des documents et des procès-verbaux relatifs à la victime*". La déclaration de la victime et la fiche de la victime sont des documents encadrés par une réglementation, à savoir l'article 1 de l'arrêté royal du 29 janvier 2007 portant exécution de l'article 2, 6^o, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine. Dans un souci de clarté, il est dès lors préférable d'ajouter cette précision : "la déclaration de la victime et/ou la fiche de la victime, telles que visées à l'article 1 de l'arrêté royal du 29 janvier 2017 ...".

¹⁰ Voir la recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 09/2012 du 23 mai 2012 *relative aux sources authentiques de données dans le secteur public* (voir https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_09_2012_2012.pdf).

¹¹ Voir la recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 09/2012 du 23 mai 2012 *relative aux sources authentiques de données dans le secteur public* (voir https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_09_2012_0.pdf).

22. La description "des informations, des documents (...) relatifs à la victime" constitue une description très vague et large qui ne permet pas de déduire quelles données à caractère personnel seront collectées sur cette base et ne répond donc pas aux exigences de l'article 5.1.c) du RGPD.

23. Enfin, des procès-verbaux relatifs à la victime sont également repris. Ces procès-verbaux se trouvent dans le dossier pénal. À cet égard, l'Autorité renvoie à sa remarque formulée au point 17.

d. Personnes concernées

24. On peut déduire de l'article 17 de la loi du 5 mai 2019 qui sont les personnes concernées. Il s'agit des personnes qui font l'objet d'une décision judiciaire dans des affaires pénales contenant des peines et mesures et des victimes impliquées dans l'exécution de ces décisions. En outre, des données des personnes qui assurent l'accompagnement, la surveillance et l'assistance des personnes qui ont fait l'objet d'une peine sont aussi traitées (article 3, 5° du projet). L'Autorité en prend acte.

25. Dans un souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'en vue de l'octroi de droits de lecture et/ou d'écriture, des données à caractère personnel de membres du personnel, à savoir des membres du personnel du SPF Justice (article 18 de la loi du 5 mai 2019) et des instances mentionnées aux articles 19 et 20 de la loi du 5 mai 2019, sont également traitées. Elles peuvent être qualifiées de "personnes concernées en raison de leur fonction".

e. Délai de conservation

26. 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. Les articles 21 et 23 de la loi du 5 mai 2019 régissent les délais de conservation.

27. Les catégories de données mentionnées à l'article 17 de la loi du 5 mai 2019 qui sont précisées par le présent projet sont disponibles et consultables jusqu'à dix ans après leur dernier traitement. Elles sont ensuite archivées jusqu'au décès de la personne concernée ou jusqu'à ce qu'elle ait atteint l'âge de 90 ans. Au cours de cette période, ces données sont toutefois à nouveau disponibles et consultables lorsque la personne fait à nouveau l'objet d'une décision judiciaire qui est exécutée ou en raison d'une décision du SPF Justice (article 21 de la loi du 5 mai 2019).

28. L'Autorité constate que le fait de "réactiver" un dossier archivé implique l'octroi d'un accès à des données qui ne sont plus correctes. En effet, le propre d'un dossier archivé est que les informations qu'il contient ne sont pas actualisées. En outre, le dossier "réactivé" contient des données à caractère personnel qui ne sont pas pertinentes en vue de l'exécution d'une nouvelle décision judiciaire. À titre d'exemple : la personne X est condamnée pour coups et blessures. Les données de sa victime Y sont reprises dans le "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi". Sept ans plus tard, la personne X est condamnée pour vol avec effraction. La victime est la personne Z. Quelle est la pertinence pour l'exécution de cette dernière condamnation de savoir qui était la victime de la première condamnation ? Les pièces provenant du premier dossier pénal qui figurent dans le "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi" ne sont pas non plus pertinentes pour l'exécution de la deuxième condamnation. Cet article ne respecte pas l'exigence de l'article 5.1.e) du RGPD. Indépendamment de cela, on peut aussi, par analogie, faire référence à la remarque formulée au point 13.

29. Enfin, l'article 21 de la loi du 5 mai 2019 dispose également que le SPF Justice peut à nouveau rendre un dossier archivé disponible et consultable. Si le suivi d'une décision judiciaire est terminé et qu'aucune nouvelle condamnation n'est prononcée, il n'y a pas directement de raisons de réactiver ce dossier si l'on examine la finalité telle qu'elle est formulée de manière sibylline dans la loi du 5 mai 2019.

30. L'article 23 de la loi du 5 mai 2019 règle le délai de conservation des enregistrements : au moins 10 ans, au plus 30 ans. L'Autorité en prend acte.

f. Responsable(s) du traitement

31. L'article 16 de la loi du 5 mai 2019 identifie le SPF Justice en tant que responsable du traitement de la banque de données "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi". L'Autorité en prend acte.

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que :

- l'absence d'une finalité déterminée et explicite du "Dossier Judiciaire Électronique Intégré de Suivi" dans la loi du 5 mai 2019 (points 11 et 12) rend impossible un contrôle de la proportionnalité (points 13 et 28) ;

- l'interprétation des catégories de données par le projet doit quoi qu'il en soit être réexaminée en profondeur (points 22 à 22);
- le délai de conservation tel que défini à l'article 23 de la loi du 5 mai 2019 ne respecte pas les exigences de l'article 5.1.e) du RGPD en ce qui concerne le "Dossier Judiciaire Electronique Intégré de Suivi" (points 27 et 28).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances