



Avis n° 188/2019 du 29 novembre 2019

Objet : demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal *pris en exécution de l'article 7, § 2, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'information de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés, en ce qui concerne le droit de lecture des organismes ou services visés à l'article 7, § 1, 13° de cette loi* (CO-A-2019-187)

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, Ministre de la Justice, reçue le 11/10/2019 ; Vu la version retravaillée du projet d'arrêté royal soumis pour avis, reçue le 23/10/2019 ;

Vu les explications complémentaires quant au fond, reçues les 29/10/2019, 08/11/2019 et 12/11/2019 ;

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. Le Ministre de la Justice (ci-après le demandeur) sollicite l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté royal *pris en exécution de l'article 7, § 2, de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'information de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés* (ci-après la loi du 5 mai 2019), *en ce qui concerne le droit de lecture des organismes ou services visés à l'article 7, § 1, 13^e de cette loi* (ci-après le projet).

Contexte

2. Il a été créé au sein du SPF Justice une banque de données informatisée, appelée "Sidis Suite", dans laquelle sont traitées les données nécessaires à l'exercice adéquat des missions légales de l'administration pénitentiaire, consistant d'une part en la gestion des établissements et d'autre part en l'exécution des peines et mesures privatives de liberté (notamment les droits et devoirs du détenu, la durée de la détention, ...) (voir l'article 3 de la loi du 5 mai 2019).

3. En vertu de l'article 7, § 1^{er} de cette loi du 5 mai 2019, plusieurs organes ou services se voient attribuer des droits de lecture des données traitées dans Sidis Suite dont ils ont besoin pour l'accomplissement de leurs missions légales, ci-après "*les organismes ou services chargés de l'application d'une législation relative à la sécurité sociale ou à l'assistance sociale et les services d'inspection en charge du contrôle du respect des conditions d'octroi des avantages ou allocations octroyées en application de cette législation*" (voir l'article 7, § 1^{er}, 13^e de la loi du 5 mai 2019). L'article 7, § 2 de la loi du 5 mai 2019 dispose que le Roi détermine, après avis de l'autorité de contrôle compétente, l'étendue et les modalités de ce droit de lecture et précise par autorité, organe ou service pour quelles fins spécifiques les données peuvent être utilisées.

4. Le projet exécute l'article 7, § 2 susmentionné et précise quelles données issues de Sidis Suite font (peuvent faire) l'objet du droit de lecture des institutions de sécurité sociale¹ qui y sont énumérées ainsi que des inspecteurs sociaux visés à l'article 16 du Code pénal social et pour quelles finalités respectives, ainsi que les modalités d'exercice de ce droit de lecture.

5. Les dispositions du projet sont confrontées ci-après au RGPD et à la LTD.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

1. Base juridique

6. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6 du RGPD. Vu le cadre réglementaire de la collecte et du traitement de données à caractère personnel prescrits dans le projet, le demandeur semble vouloir trouver une base juridique dans l'article 6.1.c) du RGPD.

7. Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention sur l'article 6.3 du RGPD qui - lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 22 de la Constitution - prescrit que la réglementation qui encadre le traitement de données à caractère personnel impliquant une ingérence considérable dans les droits libertés des personnes concernées² doit en principe mentionner au moins les éléments essentiels suivants de ce traitement :³

- la finalité du traitement ;
- les types ou catégories de données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement ;
- les personnes concernées ;
- les entités auxquelles les données à caractère personnel peuvent être communiquées et les finalités pour lesquelles elles peuvent l'être ;
- les durées de conservation ;

¹ Il s'agit des organismes suivants : l'Office national de l'Emploi et les organismes de paiement dans le secteur du chômage ; l'Institut national d'assurance maladie-invalidité et les organismes assureurs dans l'assurance soins de santé obligatoire ; le Service Public de Programmation Intégration sociale, Lutte contre la Pauvreté et Économie sociale et les Centres publics d'action sociale ; le Service fédéral des Pensions ; les services régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ; l'"Agentschap voor Vlaamse Sociale Bescherming" (Agence pour la protection sociale flamande) et les caisses d'assurance soins ainsi que la Direction générale Personnes handicapées du Service public fédéral Sécurité sociale.

² L'Autorité constate en effet que le projet porte sur un traitement de 'données sensibles' au sens de l'article 10 du RGPD, qui plus est d'un groupe de personnes plutôt 'vulnérables' qui ont été privées de leur liberté, dans le cadre duquel des données de la sphère judiciaire (Sidis Suite) sont couplées à des données relatives à la sécurité sociale, et ce dans le cadre (du contrôle) de l'octroi/du refus d'interventions (sociales).

³ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

- ainsi que la désignation du (des) responsable(s) du traitement.
8. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur les formalités qui doivent être respectées lors d'un transfert ou d'un échange de données à caractère personnel par ou entre une autorité publique fédérale, en l'occurrence le SPF Justice, et les institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés, telles que précisées dans la loi du 5 septembre 2018 *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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*⁴.

2. Finalités

9. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
10. L'article 2 du projet mentionne par (réseau d') institution(s) concernée(s) de sécurité sociale et pour l'Inspection sociale quelles sont les finalités/tâches réglementaires pour lesquelles on peut recourir au droit de lecture concernant les données reprises dans Sidis Suite. Le Rapport au Roi comporte un commentaire plus détaillé des finalités/tâches réglementaires respectives en question, en renvoyant aux dispositions réglementaires applicables.
11. Le fait est concrètement que les réglementations de divers secteurs de la sécurité sociale contiennent des dispositions prévoyant la cessation, la restriction ou la suspension (du paiement) d'un droit ou d'un avantage pour des personnes qui, parfois en fonction du statut juridique spécifique, sont détenues dans un établissement géré par le SPF Justice. Les formulations sont diverses, mais l'essence est souvent la même : l'allocation ou l'avantage d'une personne en détention est suspendu(e) ou réduit(e) car son entretien est à la charge du SPF Justice.⁵
12. Le droit de lecture de données contenues dans Sidis Suite doit permettre aux organismes et services concernés d'effectuer correctement à tout moment des paiements et/ou des restrictions, des suspensions ou des cessations de ces paiements afin d'éviter que par la suite, des prestations indûment versées ne doivent être récupérées⁶. Cela permet aussi aux institutions et services (d'inspection) de

⁴ Il s'agit en particulier des articles 18 et 39 modifiant la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* et de l'article 86 modifiant la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*.

⁵ Voir les p. 1-2 du Rapport au Roi du projet.

⁶ Le Rapport au Roi explique à ce sujet qu'un assuré social qui continue à percevoir indûment des allocations pendant sa détention accumule une dette qui peut s'avérer néfaste pour son reclassement.

Le transfert de données ne vise en outre pas exclusivement le paiement en temps opportun des avantages ou des allocations mais aussi la possibilité de reprendre à temps des droits pour l'assuré social.

sécurité sociale concernés d'appliquer correctement des périodes d'assimilation ou des dispositions relatives au délai d'attente éventuellement inscrites dans la réglementation, ou encore d'appliquer des dispositions relatives à l'assurabilité.

Cela représente une importante simplification administrative par rapport à la situation actuelle où les organismes doivent d'abord compter sur l'initiative de l'assuré social pour être informés d'un écrou, pour ensuite dans un second temps réclamer des attestations (papier) auprès du SPF Justice afin de vérifier telle ou telle situation juridique pertinente.⁷

13. L'Autorité estime que les finalités pour lesquelles les institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés ont reçu un droit de lecture de données issues de Sidis Suite, comme mentionnées à l'article 2 du projet et précisées plus en détail dans le Rapport au Roi, peuvent être considérées comme déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.⁸

3. Proportionnalité/minimisation des données

14. 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").

15. Dans son article 3, le projet énumère les données qui peuvent faire l'objet du droit de lecture dans le chef des institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés, pour autant qu'elles soient nécessaires à l'institution/au service concerné(e) à la lumière des finalités susmentionnées (voir les points 10 e.s.). Il s'agit des données à caractère personnel suivantes⁹:

- données d'identification (le numéro d'identification du Registre national ou de la Banque Carrefour et le numéro d'identification attribué par l'établissement pénitentiaire) ;
- données relatives au statut juridique interne : établissement de séjour (le demandeur explique que l'information qui est visée ici se limite à indiquer la prison où séjourne le détenu à ce moment-là) ;
- données relatives au statut juridique externe : date d'écrou, date et motif de la libération, informations relatives aux modalités d'exécution des peines, date et motif du départ

⁷ Voir les p. 2-3 du Rapport au Roi du projet.

⁸ Ce point de vue a déjà - du moins implicitement - été adopté par l'ancien Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale et par son successeur : le Comité de sécurité de l'information, ayant accordé à l'ONEM une autorisation (temporaire) pour recevoir des données relatives à la détention directement du SPF Justice (voir les délibérations AF n° 02/2017 du 11 avril 2017 et n° 34/2017 du 16 novembre 2017 ainsi que la délibération des chambres réunies du Comité de sécurité de l'information n° 18/152 du 6 novembre 2018).

⁹ Tant dans l'en-tête du projet que - de manière plus développée - dans le Rapport au Roi, on renvoie pour plus de précisions sur la portée de ces données à l'arrêté royal *pris en exécution de l'article 5, § 6 de la loi du 5 mai 2019 portant dispositions diverses en matière d'information de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés*, qui donne une interprétation plus détaillée et concrète des catégories de données reprises dans Sidis Suite. Le texte de cet AR a été adapté par le demandeur aux remarques déjà formulées par l'Autorité dans l'avis n° 147/2019 du 4 septembre 2019.

- temporaire de l'établissement et du (non-)retour à l'établissement, statut légal primaire (suspect, condamné ou interné) ;
- données judiciaires : informations simplifiées sur les billets d'écrou (le demandeur explique que ces informations "simplifiées" se réfèrent au "statut juridique primaire" (à savoir suspect, condamné ou interné), associées à certains codes par ex. pour "peine correctionnelle" ou "peine criminelle" ou par ex. "prévenu sous mandat d'arrêt").

16. L'Autorité recommande que la délimitation des données à caractère personnel soumises au droit de lecture soit formulée de manière plus stricte dans le texte du projet, ou au moins dans le Rapport au Roi, et ce conformément à l'explication fournie en la matière par le demandeur. Cela vaut en particulier pour "l'établissement de séjour" et "les informations simplifiées sur les billets d'écrou". La portée de ces données telle qu'elle découle de l'arrêté royal *pris en exécution de l'article 5, § 6 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* et de son Rapport au Roi (voir la note de bas de page n° 9) dépasse manifestement ce dont les institutions de sécurité sociale ont effectivement besoin (voir le point 15).

17. L'Autorité prend acte du fait que, conformément à l'article 4 du projet, le droit de lecture prendra la forme d'une transmission automatique par le SPF Justice, via l'intégrateur de services fédéral BOSA¹⁰ et la BCSS¹¹, aux institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale bénéficiaires énumérés à l'article 2 du projet.

Le Rapport au Roi précise que lors de la transmission effective des données issues de Sidis Suite, la BCSS remplira une importante fonction de filtre :

- toutes les données ne seront pas transmises sans distinction à tous les organismes mais - en application du principe de proportionnalité - uniquement les données dont l'organisme ou le service concerné a effectivement besoin à la lumière de la finalité / de la mission réglementaire précise qu'il poursuit ;
- sur la base du répertoire de références de la BCSS, l'organisme ou le service concerné recevra uniquement les données des personnes à propos desquelles il gère un dossier ou mène une enquête.

¹⁰ Le demandeur précise que le SPF BOSA intervient en qualité d'intégrateur de services fédéral (au sens de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral*) et assure à cet égard la diffusion technique des données.

¹¹ Le demandeur explique qu'à cet égard, la BCSS joue vis-à-vis des organismes concernés appartenant au réseau de la sécurité sociale le rôle qui lui est conféré par la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale..*

L'Autorité observe que ce filtre peut se refléter dans les formalités supplémentaires qui doivent être respectées entre le SPF Justice d'une part et les différentes institutions et différents services (d'inspection) de sécurité sociale d'autre part en ce qui concerne le transfert ou l'échange de données à caractère personnel (voir le point 8)¹²

18. Bien que cela dépasse quelque peu la portée du projet soumis pour avis, l'Autorité se demande si l'interprétation du droit de lecture par l'article 4 du projet comme une simple "transmission automatique" du SPF Justice aux institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés peut toujours offrir une garantie d'information correcte, tant dans le chef du SPF Justice que dans le chef des institutions concernées. À cet égard, il convient surtout de penser au détenu pour qui idéalement, toutes les formalités pour bénéficier de ses droits sociaux sont déjà remplies au moment de sa libération, ce qui nécessitera selon toute probabilité un échange d'informations dans 2 directions (tant depuis que vers le SPF Justice et le secteur social).

19. Dans la mesure où le demandeur tient compte des remarques susmentionnées (points 16 et 17), l'Autorité considère que les données ainsi délimitées sont pertinentes et non excessives dans le cadre des finalités poursuivies, comme le requiert l'article 5.1.c) du RGPD.

4. Délai de conservation des données

20. 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.

21. L'article 9 de la loi du 5 mai 2019 prévoit un délai de conservation pour les données à caractère personnel enregistrées dans la banque de données Sidis Suite, sous la responsabilité du SPF Justice.

22. L'Autorité constate toutefois que le projet ne prévoit aucun délai de conservation dans le chef des différents bénéficiaires du droit de lecture de données issues de Sidis Suite. Vu qu'en vertu de l'article 4 du projet, ce droit de lecture consiste en une transmission automatique par le SPF Justice aux institutions et services de sécurité sociale bénéficiaires de données issues de Sidis Suite, celles-ci sont manifestement aussi enregistrées et conservées (localement) auprès des divers bénéficiaires.

¹² La publication sur le site Internet des responsables du traitement concernés d'éventuels protocoles d'accord participe à la transparence de ces traitements/de ce transfert de données ; il en va de même pour la publication sur le site Internet du SPF Stratégie et Appui et/ou de la BCSS des délibérations du comité de sécurité de l'information.

23. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il est recommandé de prévoir également dans le projet des délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement par les divers organismes et services bénéficiaires du droit de lecture, en tenant compte des diverses finalités et catégories de données, ou au moins de reprendre des critères permettant de déterminer ces délais de conservation (maximaux).

Par pur souci d'exhaustivité, l'Autorité attire l'attention sur le fait que les exigences de l'article 5.1.e) du RGPD ne portent pas préjudice aux prescriptions reprises dans la *loi relative aux archives* du 24 juin 1955.

5. Responsables du traitement

24. L'article 4.7) du RGPD dispose que pour les traitements dont les finalités et les moyens sont déterminés par la réglementation, le responsable du traitement est celui qui est désigné en tant que tel dans cette réglementation.

25. L'article 4 de la loi du 5 mai 2019 désigne explicitement le SPF Justice comme responsable du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD pour la banque de données Sidis Suite. Il importe en effet que les personnes concernées sachent à qui s'adresser en vue d'exercer et de faire respecter les droits que leur confèrent les articles 12 à 22 du RGPD. Cela permet aussi de clarifier l'application des articles 5.2, 13, 14, 26 et 28 du RGPD.

26. Vu qu'en vertu de l'article 4 du projet, le droit de lecture des organismes et services (d'inspection) désignés consiste en une transmission automatique par le SPF Justice, les données en question sont manifestement aussi enregistrées et conservées (localement) auprès des divers bénéficiaires après cette transmission. L'article 5 du projet fait d'ailleurs aussi explicitement référence à la responsabilité de ces organismes et services de prendre les mesures techniques et organisationnelles nécessaires pour sécuriser ces données, ce qui constitue une indication de leur rôle respectif de responsable(s) du traitement au sens de l'article 4.7) du RGPD. L'Autorité recommande néanmoins à cet égard une désignation nominative en tant que telle, vu son importance pour les personnes concernées dans le cadre de l'exercice des droits qui leur sont conférés par le RGPD.

27. L'Autorité prend acte du renvoi dans le projet à l'article 10, § 2 de la LTD concernant les mesures de sécurité (complémentaires) à respecter en cas de traitement de catégories particulières de données à caractère personnel, dont celles relatives à des condamnations pénales et à des infractions (voir l'article 10 du RGPD).

28. Par souci d'exhaustivité – et sans préjudice de toutes les autres obligations imposées par le RGPD et la LTD –, l'Autorité souligne l'obligation de tout responsable du traitement de vérifier la nécessité de réaliser une analyse d'impact relative à la protection des données (article 35 du RGPD)¹³
¹⁴.

PAR CES MOTIFS, l'Autorité

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- délimitation plus stricte des (catégories de) données faisant (pouvant faire) l'objet du droit de lecture dans le chef des institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale bénéficiaires (voir les points 16 et 19) ;
- indication du (des) délai(s) de conservation maximum (maximaux) des données issues de Sidis Suite qui, en vertu de leur droit de lecture, sont transmises aux institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés (voir les points 22 et 23) ;
- désignation explicite des responsables du traitement respectifs pour les données à caractère personnel reçues issues de Sidis Suite (voir le point 26) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- les formalités qui doivent être respectées lors d'un transfert ou d'un échange de données à caractère personnel par ou entre une autorité publique fédérale, en l'occurrence le SPF Justice,

¹³ Pour des directives en la matière, voir :

- Informations sur le site Internet de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/analyse-dimpact-relative-a-la-protection-des-donnees>

- Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2018 du 28 février 2018 *concernant l'analyse d'impact relative à la protection des données et la consultation préalable.*

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2018_2018.pdf)

- Lignes directrices du Groupe 29 (WP 248)

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/wp248%20rev.01_fr.pdf)

¹⁴ Une analyse d'impact relative à la protection des données peut d'ailleurs également être effectuée dès le stade de préparation de la réglementation. Voir à cet égard l'article 35.10 du RGPD et les points 90-91 de la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2018.

et les institutions et services (d'inspection) de sécurité sociale concernés, telles que précisées dans la loi du 5 septembre 2018 *instituant le comité de sécurité de l'information* (voir les points 8 et 17).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances