



Avis 08/2016 du 24 février 2016

Objet :demande d'avis concernant l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande et la Région flamande relatif à la prestation d'aide et de services au profit des détenus (CO-A-2016-001)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après "la Commission") ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LVP"), en particulier l'article 29 ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Jo Vandeurzen, Ministre flamand du Bien-être, de la Santé publique et de la Famille, reçue le 06/01/2016;

Vu le rapport de Monsieur Jo Baret;

Émet, le 24/02/2016 , l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Depuis la réforme de l'État de 1980, l'Autorité flamande est compétente en matière d'aide aux personnes. L'aide sociale au profit des détenus en fait partie. Le décret du 8 mars 2013 *relatif à l'organisation de la prestation d'aide et de services au profit des détenus* constitue le principal cadre au sein duquel cette compétence flamande se concrétise.

2. La Direction générale Établissements pénitentiaires du SPF Justice, ci-après la DG EPI, est chargée de l'exécution des peines et mesures privatives de liberté. En vue d'un service optimal aux détenus par l'Autorité flamande, un accord de coopération a été conclu en 1994, régissant la coopération dans le cadre de l'aide et des services au profit des détenus.

3. Vu que cet accord de coopération ne correspondait plus aux pratiques concrètes en matière de coopération entre le SPF Justice et les partenaires de l'Autorité flamande, un nouvel accord de coopération a été conclu le 8 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Communauté flamande et la Région flamande.

4. Le Gouvernement flamand a rédigé un avant-projet de décret portant assentiment à cet accord de coopération. C'est à cette occasion que l'accord de coopération est soumis à la Commission pour avis.

5. L'examen de la Commission se limite aux dispositions de l'accord relatives au traitement de données à caractère personnel. Il s'agit plus particulièrement des articles 26, 27 et 42.

II. EXAMEN

A. Remarques préliminaires

6. L'accord de coopération prévoit la consultation des données de détenus traitées par la DG EPI dans une banque de données initialement appelée SIDIS et qui est à présent connue sous le nom de SIDIS Suite, suite à une actualisation de l'application/la plateforme. Il s'agit d'une banque de données qui, vu le groupe cible, contient par définition des données sensibles. Il ne s'agit pas uniquement des données judiciaires évidentes (article 8 de la LVP) mais également de données relatives à la santé (article 7 de la LVP) et, selon toute probabilité, aussi de données visées par l'article 6 de la LVP (la mention selon laquelle le détenu souhaite manger halal est une indication quant à la conviction religieuse de la personne concernée) et de données biométriques (empreintes digitales). On ne peut

que deviner quelles données y figurent concrètement. Les données médicales sont reprises dans EPICURE mais le rapport avec SIDIS Suite n'est pas clair.

7. On peut lire sur le site Internet du SPF Justice que SIDIS Suite a été lancée en janvier 2015. Dans la présentation donnée lors du lancement, il a notamment été précisé ce qui suit :

- un seul dossier (électronique) sera repris par détenu en vue de la simplification de la consultation des données, de l'échange et de l'envoi d'informations et du suivi du détenu de son incarcération jusqu'à sa libération ;
- SIDIS Suite sera également reliée à d'autres banques de données de manière à ce que les partenaires de la DG EPI (police, parquets, Office des étrangers, communautés, etc.) puissent consulter les données présentant un intérêt pour eux. Ici aussi, l'échange d'informations joue un rôle central.

8. Le responsable du traitement n'est pas sans savoir que cette banque de données ne réussit pas le test de la LVP. Par courrier du 15/02/2013, la Commission l'a sommé d'établir une base légale pour cette banque de données. Jusqu'à présent, celle-ci n'existe toujours pas. Milieu de l'année 2015, en vue de la concertation du 02/06/2015, un texte martyre, rédigé par la DG EPI, a fait l'objet d'une discussion. Depuis lors, il n'y a plus eu de nouvelles. Cette absence de base légale hypothèque l'échange de données avec les acteurs flamands concernés qui, en soi et moyennant le respect des conditions connexes nécessaires telles que par exemple l'exigence d'autorisation, peuvent être légitimes.

9. Il ne fait non plus aucun doute que les données reprises dans SIDIS/SIDIS Suite sont consultées par voie électronique par des services externes (= communiquées à ces services). L'article 36*bis* de la LVP ne laisse subsister aucun doute quant au fait qu'une telle communication de données à caractère personnel par la DG EPI, un service public fédéral, requiert une autorisation du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale¹.

10. L'exigence d'autorisation a été instaurée en 2004. Jusqu'à présent, aucune demande d'autorisation visant à accéder aux données de SIDIS/SIDIS Suite n'a été introduite auprès du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale.

11. Du côté flamand, le chapitre 4 du décret du 8 mars 2013 régit de manière très générale le traitement de données et l'échange d'informations. Il y est prévu que le Gouvernement flamand arrête

¹ Dans la mesure où des données de santé sont rendues accessibles, une autorisation du Comité sectoriel de la Sécurité sociale et de la Santé est requise, en application de l'article 43, § 2, 3° de la loi du 13 décembre 2006 *portant dispositions diverses en matière de santé*.

les modalités pour le traitement et l'échange de données. Entre-temps, 3 années ont passé et l'arrêté d'exécution n'existe toujours pas. Aucun projet d'arrêté n'a même été soumis pour avis, ni à la Commission, ni à la Vlaamse Toezichtcommissie (commission de contrôle flamande).

12. En résumé : il est grand temps pour les signataires de l'accord de coopération de se mettre en règle avec la LVP.

13. Par souci d'exhaustivité, la Commission attire l'attention sur le fait qu'elle adhère à la remarque générale formulée par le Conseil d'État au point 5 de son avis, à savoir que cet accord de coopération requiert l'adhésion du législateur fédéral.

B. L'accord

14. Il ressort des considérations d'introduction et de l'article 3 de l'accord de coopération que la finalité en vue de laquelle cet accord est conclu est de permettre à l'Autorité flamande d'exercer efficacement ses compétences en matière d'aide et de services au profit des détenus, en tenant compte :

- de l'article 103² de la *loi de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus du 12 janvier 2005* ;
- des dispositions du décret du 8 mars 2013.

15. Il s'agit d'une finalité déterminée et explicite. Elle est également légitime étant donné que les traitements qui en découlent se fondent sur l'article 5, premier alinéa, c) de la LVP pour autant qu'il s'agisse de données à caractère personnel ordinaires. Dans la mesure où cela donne lieu au traitement de données à caractère personnel mentionnées à l'article 8 de la LVP, celui-ci est permis sur la base de l'article 8, § 2, a) de la LVP. Dans l'Exposé des motifs du décret du 8 mars 2013, il est précisé qu'en ce qui concerne l'Autorité flamande, elle ne traitera les données mentionnées aux articles 6 et 7 de la LVP qu'avec le consentement de la personne concernée (article 6, § 2, a) et article 7, § 2, a) de la LVP).

16. C'est en vue de cette finalité que les dispositions de l'accord de coopération, relatives au traitement de données à caractère personnel, doivent être examinées. Comme précisé, seuls les articles 26, 27 et 42 concernent le traitement de données à caractère personnel. Les articles 26 et 27 traitent de l'accès à des données "fédérales" par des services flamands.

² Article 103. § 1^{er}. Le détenu a droit à l'offre présente en prison en matière d'aide sociale. § 2. Le chef d'établissement prend toutes les dispositions afin que les services d'aide sociale puissent mettre leur offre à la disposition du détenu, dans le respect de l'ordre et de la sécurité.

17. L'accord ne contient aucune disposition indiquant un (des) flux de données du niveau flamand vers le niveau fédéral. Selon les informations fournies, la coopération ne génère aucun flux de données de cette nature. La Commission en prend acte. Si cela devait toutefois être le cas, la Commission attire l'attention, par souci d'exhaustivité, sur la compétence d'avis et d'autorisation de la Vlaamse Toezichtcommissie à cet égard.

Article 26

18. Cet article stipule qu'un cadre local de coopération sera convenu entre les responsables des prestataires d'aide et de services individuels de l'Autorité flamande, du service psychosocial et de l'équipe de soins *avec un minimum d'attention pour les accords relatifs à l'obtention, au traitement, à l'utilisation et à la transmission d'informations de clients dans le respect des règles en matière de secret professionnel* [traduction libre réalisée par le Secrétariat de la Commission, en l'absence d'une traduction officielle].

19. Dans la mesure où il s'agit de données à caractère personnel sous forme électronique, les services dépendant du SPF Justice ne peuvent pas mettre ces données à la disposition de tiers sans autorisation. Indépendamment de ce qui est convenu localement, les accords relatifs au traitement de données de clients sans autorisation restent lettre morte. Cette disposition est incompatible avec l'article 36*bis* de la LVP et avec l'article 43, § 2, 3° de la loi du 13 décembre 2006 (dans la mesure où des données relatives à la santé sont concernées).

20. Il est pour le moins également surprenant que les accords relatifs au traitement de données soient établis localement entre un responsable d'un prestataire d'aide et de services d'une part et un service psychosocial et une équipe de soins concernés d'autre part. La Commission ne comprend pas pourquoi cela ne peut pas être défini de manière générale, compte tenu d'une part de la nature de l'aide et du service proposés et d'autre part du profil des établissements pénitentiaires et de leurs clients.

21. À défaut d'un pilotage d'en haut concernant le traitement de données, le risque est réel que dans des cas similaires, ce ne soient pas les mêmes données qui soient traitées (traitement inégal). Le test de proportionnalité (article 4, § 1, 3° de la LVP) ne s'effectuera pas partout de la même façon. Tout dépend de l'appréciation des "acteurs locaux" concernés. Un changement de personnel au sein de ces acteurs peut conduire à ce que le test de proportionnalité génère un autre résultat.

22. Les accords locaux relatifs au traitement de données (accès) impliquent de manière inhérente l'organisation d'une gestion des accès et des utilisateurs adaptée. La Commission doute de la

disponibilité des moyens pour mettre au point localement une telle gestion performante des accès et des utilisateurs. Cela implique que l'on veille, par établissement, à ce que chaque prestataire d'aide et de services individuel ne reçoive que les données ayant fait l'objet d'un accord (= empêcher un accès non autorisé, article 16, § 4 de la LVP).

23. Cette disposition ne réussit pas le test de la LVP.

Article 27

24. En vertu de cette disposition, les coordinateurs politiques et les accompagnateurs de parcours auront accès aux données des fiches d'écrou des détenus. La direction de la prison conviendra avec les coordinateurs politiques du mode d'organisation de cet accès.

25. Cette disposition prévoit un accès aux données des fiches d'écrou. Il appartient donc toujours au Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale (article 36*bis* de la LVP) de déterminer à quelles données figurant sur ces fiches les personnes susmentionnées ont accès. Le Comité vérifiera quelles données mentionnées dans ces fiches réussissent le test de proportionnalité, compte tenu des finalités poursuivies respectivement par les coordinateurs politiques et par les accompagnateurs de parcours. C'est également ce Comité qui définira les modalités de l'accès, pas la direction de la prison, ni le coordinateur politique.

26. Un coordinateur politique préside l'équipe politique qui se charge de rédiger un plan d'action³ d'une prison et dirige l'équipe de coordination de la prison qui assure l'exécution du plan d'action⁴. Compte tenu de ces éléments, on peut se demander si ses activités en tant que président de l'équipe politique et dirigeant de l'équipe de coordination exigent bel et bien qu'il ait accès à des données individuelles de détenus. En d'autres termes, ne peut-il pas exécuter ses tâches à l'aide d'informations dépersonnalisées ? Si la réponse à cette question est négative, un accès plus limité aux données figurant sur les fiches d'écrou que celui d'un accompagnateur de parcours semble approprié. Contrairement à ce dernier, le coordinateur politique n'apporte aucune assistance individuelle.

27. Du point de vue de la LVP, cet article soulève donc également des interrogations.

³ Article 10 du décret du 8 mars 2013. Selon cet article,

"Ce plan d'action implique :

1° une analyse du contexte dans lequel la prestation d'aide et de services peut être réalisée ;
 2° une description des objectifs stratégiques et opérationnels généraux et spécifiques au domaine politique ;
 3° la structure organisationnelle, entre autres, le modèle de concertation avec les différents acteurs ;
 4° les actions concrètes ;
 5° un échéancier pour la réalisation des objectifs ;
 6° les indicateurs pour mesurer l'avancement ;
 7° un aperçu des ressources à affecter."

⁴ Article 11 du décret du 8 mars 2013.

Article 42

28. En vertu de cet article, un contrat distinct sera conclu entre la DG EPI et l'administration flamande compétente concernant la technologie de l'information et de la communication, compte tenu des exigences de sécurité des deux administrations.

29. La Commission en prend acte.

30. Selon les explications complémentaires, la DG EPI mettra notamment des ordinateurs à disposition de prestataires d'aide et de services flamands. Dans la mesure où des données "flamandes" y seront stockées, la DG EPI doit veiller à ce que ceux-ci soient configurés de telle manière que ces informations ne soient pas accessibles aux membres de son personnel.

Remarque finale

31. La coopération entre le niveau fédéral et le niveau flamand en vue de la prestation d'aide et de services au profit des détenus aboutit à la consultation par toute une série d'instances et de personnes des données à caractère personnel de détenus qui sont traitées au niveau fédéral.

32. Vu qu'il s'agit de données judiciaires et éventuellement d'autres données sensibles, il est crucial d'exclure l'accès à ces données à des personnes non habilitées (article 16 de la LVP). L'opération n'est en l'occurrence pas une sinécure étant donné qu'il existe au sein de la population carcérale une certaine mobilité d'une part et vu le nombre varié de prestataires d'aide et de services d'autre part.

33. Comme cela a déjà été précisé au point 22, une gestion performante des accès et des utilisateurs constitue une nécessité absolue dans ce cas. Cela requiert notamment l'intégration dans l'architecture d'un système GGA (Gestion des gestionnaires d'accès)/CSAM (Common Secure Access Management), un répertoire de références et l'utilisation d'un identifiant fort pour les accès. Pour davantage de lignes directrices : voir la recommandation de la Commission n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*⁵.

⁵ https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf.

**PAR CES MOTIFS,
la Commission**

1° constate que l'exécution du présent accord de coopération sur le terrain :

- implique un recours à une banque de données qui ne dispose d'aucune base légale et à laquelle un accès est accordé au mépris de l'article 36*bis* de la LVP ;
- s'effectue sans que le Gouvernement flamand n'ait déterminé les modalités du traitement et de l'échange de données, comme le prévoit le chapitre 4 du décret du 8 mars 2013 ;

2° émet dès lors un avis **défavorable**.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere