



Avis n° 50/2017 du 20 septembre 2017

Objet : amendements à la proposition de loi concernant le traitement de données à caractère personnel par le Service public fédéral Justice dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue (CO-A-2017-042)

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 Siegfried Bracke, Président de la Chambre des Représentants, reçue le 22/06/2017 ;

Vu le rapport de Monsieur Gert Vermeulen ;

Émet, le 20 septembre 2017, l'avis suivant :

REMARQUE PRÉALABLE

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement général 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016^[1].

Le Règlement, couramment appelé RGPD (Règlement général sur la protection des données), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et est automatiquement applicable deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie que depuis le 24 mai 2016, pendant le délai d'exécution de deux ans, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part aussi une obligation négative, appelée "devoir d'abstention". Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) de l'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

^[1] 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)

Directive (UE) du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>)

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. Le 22 février 2017, la Commission a émis un avis au sujet de la proposition de loi *concernant le traitement de données à caractère personnel par le Service public fédéral Justice dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue*¹ (ci-après : "la proposition de loi"). La proposition de loi concernait le traitement de données à caractère personnel de détenus par la Direction générale des Établissements pénitentiaires (ci-après : "l'administration pénitentiaire") dans une banque de données créée spécialement à cet effet, appelée "Sidis Suite".

2. Le 22 juin 2017, la Commission a reçu la demande du Président de la Chambre des Représentants l'invitant à rendre également un avis sur les amendements à cette proposition de loi qui avaient été introduits au cours de la procédure parlementaire (voir documents parlementaires DOC 2194/005 et 7). Ces amendements ont pour objet ce qui suit :

- a. Les amendements n° 1, 2 et 6 font suite à quelques remarques légistiques et linguistiques du Conseil d'État.
- b. L'amendement n° 3 répond à la demande de la Commission de reprendre clairement dans la loi que les utilisateurs internes de Sidis Suite ont aussi bien des droits de lecture que d'écriture (point 18 de l'avis n° 10/2017).
- c. L'amendement n° 4 répond à la préoccupation de la Commission (points 20, 21 et 24 de l'avis n° 10/2017) selon laquelle, dans le chef des utilisateurs externes de Sidis Suite :
 - i. aucune délimitation n'était prévue au niveau des finalités pour lesquelles les données de Sidis Suite pouvaient être utilisées ;
 - ii. il n'était pas indiqué clairement de quels droits (droits de lecture ou d'écriture) ces acteurs externes bénéficiaient au sein de Sidis Suite.
- d. L'amendement n° 5 précise de manière explicite – sur proposition de la Commission – que l'Office des étrangers et la Sûreté de l'État disposent d'un droit d'écriture dans Sidis Suite. On mentionne, également sur suggestion de la Commission, que la liste des collaborateurs qui disposent de ce droit d'écriture au sein de ces deux instances sera utilisée par le gestionnaire de Sidis Suite pour organiser la gestion des utilisateurs et des accès (points 27-29 de l'avis n° 10/2017).
- e. L'amendement n° 7 tient compte des préoccupations de la Commission quant à la formulation des dispositions de la proposition de loi qui concernent les exceptions au

¹ Avis n° 10/2017.

droit d'information, au droit d'accès et au droit de rectification (voir les points 31-33 de l'avis n° 10/2017).

- f. Les amendements n° 8, 9, 10, 11, 12, 13 et 14 visent premièrement l'extension des catégories de personnes dont les données seront traitées dans Sidis Suite. Les données de personnes soumises à une mesure limitative de liberté sans passer par un établissement pénitentiaire seront en effet aussi reprises dans Sidis Suite. Deuxièmement, le nombre de services disposant d'un droit d'écriture dans Sidis Suite est étendu par ces amendements. Et la troisième modification envisagée dans ces amendements concerne l'ajout de l'obligation d'enregistrer également dans Sidis Suite les données relatives aux "conditions" associées à une décision pénale.
- g. L'amendement n° 15 régit l'entrée en vigueur.

II. QUANT AU FOND

A. Point de vue général de la Commission

3. La Commission constate qu'une partie des amendements (amendements n° 1 à 7 inclus) visent à répondre à ses propres remarques ainsi qu'à celles du Conseil d'État. **Elle en conclut qu'à cet égard, son avis n° 10/2017 du 22 février 2017 a été largement suivi et se montre dès lors positive quant à ces amendements.** Pour mémoire, elle attire encore l'attention sur des points de l'avis précité qui n'ont pas été répercutés dans le texte des amendements :

- a. La Commission avait proposé de désigner le Ministre de la Justice en tant que responsable du traitement et réitère ici ce point de vue (voir les points 8 à 14 inclus de l'avis n° 10/2017).
- b. La Commission avait plaidé pour que l'on prévienne une énumération exhaustive de tous les services qui ont des droits de lecture dans Sidis Suite (voir les points 25-26 de l'avis n° 10/2017). L'Exposé des motifs contenait un alinéa qui semblait insinuer le contraire ("*C'est la raison pour laquelle la simple communication de données de Sidis Suite n'est pas visée ici. (...)*"). La Commission plaide pour une neutralisation de ce passage d'une manière ou d'une autre. Cela pourrait par exemple se faire en indiquant dans la justification d'un des amendements en question que la proposition de loi prévoit une énumération exhaustive de tous les services qui disposent de droits de lecture et d'écriture dans Sidis Suite.
Si l'intention était quand même d'octroyer certains droits concernant les informations de Sidis Suite à d'autres services que ceux énoncés dans la proposition de loi, cela devrait au moins ressortir clairement du texte de la proposition de loi.

4. Par ailleurs, la Commission constate qu'une deuxième partie d'amendements ne concerne pas les avis du Conseil d'État et de la Commission (amendements n° 8 à 14 inclus). Ils impliquent des modifications dans trois domaines :

- a. En premier lieu, ces amendements visent à élargir les catégories de personnes dont des données seront traitées dans Sidis Suite. Il s'agit par exemple de la liberté sous conditions octroyée par le juge d'instruction, des sursis et suspensions probatoires et des peines autonomes (probation ou surveillance électronique). Les personnes visées par ces mesures ne sont actuellement pas reprises dans Sidis Suite et de ce fait, chaque service ou autorité impliqué dans leur exécution traite les données relatives à ces personnes de manière séparée sur la base d'un flux d'informations qui est réglé notamment par circulaire. La justification de l'amendement n° 8 précise que cette manière de fonctionner n'est pas optimale et qu'il en résulte en outre que les mêmes données sont parfois enregistrées plusieurs fois en parallèle par différents services.
- b. Une deuxième modification concerne l'octroi d'un droit d'écriture dans Sidis Suite à des services ou autorités qui n'en disposent pas à l'heure actuelle. Il s'agit en particulier des greffiers de plusieurs juridictions. La justification de l'amendement n° 8 affirme ce qui suit à cet égard : *"Actuellement, les règles relatives au flux d'informations (...) restent basées sur une transmission en cascade où la juridiction transmet par exemple la décision au ministère public qui la transmet ensuite à d'autres acteurs, notamment la police locale et la police fédérale."*² Cette méthode existante peut également être améliorée.
- c. Une troisième modification envisagée dans ces amendements concerne l'élargissement des types de données qui peuvent être traitées dans Sidis Suite. Les données relatives aux conditions associées à certaines décisions pénales en feraient entre autres également partie. L'explication de l'amendement n° 8 justifie cette proposition comme suit : *"La mise à disposition de manière structurée des données relatives aux conditions dans Sidis Suite est particulièrement utile pour assurer une bonne circulation de l'information vers les services chargés du contrôle du respect de cas conditions."*³

² P. 3 Doc 54 2194/007.

³ P. 4 Doc 54 2194/007.

5. La Commission estime à cet égard qu'il est effectivement nécessaire que les autorités, organes et services compétents pour les missions de suivi, d'accompagnement et de contrôle des personnes qui sont en liberté moyennant le respect de conditions soient à tout moment informés correctement de ces conditions et de leurs éventuelles adaptations, suspensions, révisions ou révocations - afin qu'ils puissent exercer leurs missions de manière adéquate. Cela implique que des décisions pénales et les conditions qui y sont attachées soient enregistrées et communiquées de manière cohérente aux services compétents. La méthode actuelle qui consiste à ce que chaque service concerné qui est impliqué dans cette partie de la chaîne pénale enregistre distinctement les données (ce qui a pour conséquence qu'une même donnée est sauvegardée simultanément et distinctement par plusieurs services) augmente le risque d'erreurs et donne lieu à des traitements disproportionnés. La centralisation de ces données dans une seule banque de données, où chaque autorité compétente encode les données qui la concerne dans le système de manière structurée et peut les consulter sur une base "*need to know*", semble dès lors constituer une mesure nécessaire pour parvenir à une gestion plus intégrée des données dans la chaîne pénale.

6. Parallèlement, la Commission constate que deux problèmes importants se posent :

- a. en intégrant aussi dans Sidis Suite des données relatives aux "*(...) personnes qui font l'objet d'une décision pénale et qui, moyennant le respect de ces conditions, sont en liberté, ont été mises en liberté ou ont été laissées en liberté*"⁴, l'administration pénitentiaire risque *de facto* et *de jure* d'avoir à gérer les données pour lesquelles elle n'est pas compétente à l'heure actuelle⁵. Il s'agit plus particulièrement des données relatives aux personnes qui n'ont jamais été incarcérées mais qui font quand même l'objet d'une autre mesure. La Commission souligne qu'une instance publique viole la LVP si elle réalise des traitements de données à caractère personnel qui ne peuvent pas s'inscrire dans le cadre de ses missions réglementaires. Par pur souci d'exhaustivité, il faut également se demander si de la sorte, on ne porte aucunement atteinte au rôle central et légal du ministère public dans l'exécution de décisions judiciaires en matière pénale telle que prévue à l'article 197 du Code d'instruction criminelle.
- b. en ce qui concerne les personnes soumises à une mesure limitative de liberté sans passer par un établissement pénitentiaire, ce sont notamment les données suivantes

⁴ Amendement n° 9.

⁵ *"Art. 2, § 1. Le Service public fédéral Justice a pour mission : (...)*

3° l'exécution des peines et mesures privatives de liberté ;

4° la gestion des établissements pénitentiaires ; (...)"

(arrêté royal du 23 mai 2001 *portant création du Service public fédéral Justice*, tel que modifié par l'arrêté royal du 10 juillet 2016).

qui seraient enregistrées dans Sidis Suite : "*les données judiciaires, à savoir les données relatives à la peine, à la mesure ou à la modalité et aux conditions qui y sont attachées*"⁶. La Commission constate ainsi que les conditions attachées par exemple à un sursis ou à une suspension probatoire, seront reprises aussi bien dans Sidis Suite que dans le Casier judiciaire central (cf. article 590 (voir notamment le point 2°) du Code d'instruction criminelle). Il y a donc un risque de chevauchement partiel entre les informations conservées dans le Casier judiciaire central et les données qui seraient reprises dans Sidis Suite. La Commission souligne que cette approche est par principe contraire à l'idée qu'une même donnée doit être enregistrée dans une seule source authentique⁷.

7. Vu ces deux problèmes fondamentaux, elle ne peut pas évaluer favorablement ces amendements n° 9 et 10.

B. Remarques ponctuelles sur certains amendements

a. Amendement n° 4

8. La Commission rappelle que ses principales préoccupations quant à l'article 7 de la proposition de loi trouvaient leur origine dans l'Exposé des motifs de cette disposition et qu'elles concernaient une interprétation trop large dans cet Exposé des motifs de la notion de "droit d'accès" (voir les points 22-23 de l'avis n° 10/2017). Elle part à présent du principe que les passages litigieux de cet Exposé des motifs ne concordent pas avec les propositions de l'amendement n° 4 et que ces passages – si cet amendement était adopté – ne revêtiront dès lors plus leur signification. Pour résoudre ce problème définitivement, la Commission recommande de confirmer dans la justification de l'amendement n° 4 qu'à l'article 7, seul un "droit de lecture" est créé et non un "droit d'accès" tel que c'était prévu dans la proposition de loi initiale et dans l'Exposé des motifs y afférent.

b. Amendements n° 11 et 12

9. La Commission suggère d'affiner, dans les amendements n° 11 et 12, la formulation de la phrase qui affirme que certaines autorités ont un "*droit d'écriture et une obligation d'enregistrement*" dans Sidis Suite. La formulation actuelle donne en effet l'impression que l'"obligation d'enregistrement" et le "droit d'écriture" impliqueraient deux droits/obligations distincts, alors que c'est

⁶ Amendement n° 10.

⁷ Voir la recommandation n° 09/2012.

probablement le même traitement qui est visé. La Commission propose de formuler cette phrase comme suit "*obligation d'enregistrement et, à cet effet, un droit d'écriture*".

10. Par ailleurs, la Commission recommande d'adapter encore l'amendement n° 11 sur un autre point. La formulation actuelle donne en effet l'impression que les secrétariats de parquet, les greffes et les secrétariats des commissions de probation pourraient prendre eux-mêmes des décisions pénales en toute autonomie, ce qui n'est évidemment pas le cas. La Commission propose dès lors de supprimer dans l'amendement n° 11 la mention explicite de ces trois instances et d'ajouter le passage suivant, plus général (voir la partie soulignée) : "*Les autorités, organes ou services suivants, ou leurs délégués désignés par arrêté royal, ont un droit d'écriture et une obligation d'enregistrement dans Sidis Suite (...)*".

PAR CES MOTIFS,

la Commission

émet un avis défavorable quant aux amendements n° 9 et 10 et en ce qui concerne les aspects des autres amendements qui découlent de ces deux amendements (points 5 à 7 inclus) ;

émet pour le reste un avis favorable, à condition qu'il soit tenu compte des remarques suivantes :

- Désignation du Ministre de la Justice en tant que responsable du traitement (point 3, a) ;
- Énumération exhaustive de tous les services qui disposent de droits de lecture et d'écriture dans Sidis Suite (point 3, b) ;
- Améliorations rédactionnelles telles que suggérées aux points 7-8.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere