



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 85/2024 du 13 septembre 2024

Objet: Demandes d'avis concernant

- 1) un projet de décret modifiant le décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse (CO-A-2024-239) et**
- 2) un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone portant exécution du décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse (CO-A-2024-211)**

Mots clés : Communauté germanophone – protection de la jeunesse – aide à la jeunesse – compétence du législateur – traitements domestiques - liste de catégories de données – désignation du Gouvernement en tant que responsable du traitement

Version originale

Introduction

L'Autorité est consultée au sujet d'un projet de décret modifiant le décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse ainsi que sur un projet d'arrêté exécutant une disposition modifiée par le projet de décret.

L'Autorité a principalement relevé une problématique de logique de rédaction ayant pour conséquence que le projet de décret aboutit à encadrer des traitements effectués par les autorités ne relevant pas de sa compétence ainsi que le fait qu'une énumération des catégories de données sous forme de liste ne permet que rarement de rencontrer l'exigence de prévisibilité de manière satisfaisante.

L'Autorité en conclut notamment que le décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse doit être fondamentalement revu.

Pour une liste exhaustive des observations, se reporter au dispositif.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Juline Deschuyteneer, Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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 l'article 43 du règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix;

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 les demandes de Madame Lydia Klinkenberg, Ministre de la Famille, des Affaires sociales, du Logement et de la Santé (ci-après « la demanderesse »), reçue le 11 juillet 2024 et de Monsieur Antonios Antoniadis, Vice-Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone et Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement (ci-après « le demandeur »), reçue le 12 juin 2024;

Émet, le 13 septembre 2024, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet de décret modifiant le décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse (ci-après le « projet de décret »).
2. L'Autorité a bien été consultée au sujet du projet de décret devenu le décret de 2023, mais n'a malheureusement pas eu la possibilité de rendre un avis *in concreto* sur le projet¹. L'avis standard rendu attirait néanmoins l'attention du demandeur « *sur l'obligation de s'assurer que les traitements*

¹ Compte tenu du nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont l'Autorité est saisie et faute de disposer de moyens humains suffisants.

de données à caractère personnel encadrés par le projet ou qui seront mis en place en exécution du projet s'avèrent effectivement nécessaires et proportionnés à l'objectif poursuivi » et l'invitait à « *s'assurer que le Projet répond bien à l'exigence de prévisibilité, de telle sorte qu'à sa lecture, éventuellement combinée à la lecture du cadre normatif pertinent, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui seront faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés* ». En outre, la section de législation du Conseil d'Etat a donné un avis particulièrement étoffé au sujet de ce projet de décret² et, en particulier, au sujet de la compétence territoriale du législateur communautaire³.

3. L'exposé des motifs du projet de décret précise que le projet entend créer un cadre permettant de contrôler le respect des dispositions du décret et de son arrêté d'application « *afin de garantir la meilleure prise en charge et le meilleur accompagnement possible des enfants, jeunes, jeunes adultes et de leurs familles* », créer la base pour l'agrément d'une nouvelle forme d'accueil familial et adapter les bases juridiques de la protection des données nécessaires à la bonne mise en œuvre des dispositions nouvelles et modifiées.
4. En ce qui concerne « *les bases juridiques de la protection des données* », l'art. 4 du projet de décret désigne les inspecteurs, les experts externes et les familles d'accueil spécialisées responsables de la collecte et du traitement des données, énumérés à l'art. [119](#) du décret de 2023.
5. L'art. 5 du projet de décret modifie l'art. [120](#) du décret de 2023 et énumère les catégories de données que les inspecteurs, les experts externes, les familles d'accueil spécialisées et le Gouvernement traiteront ainsi que les finalités poursuivies par ces traitements.
6. L'art. 6 du projet de décret modifie l'art. [122](#) de 2023 afin de fixer la durée de conservation des données visées à l'art. 120 nouveau du décret de 2023 à 10 ans maximum, à partir de leur collecte.
7. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté portant exécution du décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse⁴ (ci-après « le projet d'arrêté »), en particulier l'article 59.
8. L'art. 59 du projet d'arrêté précise les catégories de données susceptibles d'être traitées par les intervenants visés aux §§1^{er} et 2 de l'art. [120](#) du décret du 13 novembre 2023 relatif à l'aide à la jeunesse et à la protection de la jeunesse (art. 120, lui-même modifié par le projet de décret, comme indiqué *supra*).

² Avis 73.348/1 du 19 juin 2023 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/73348>)

³ Voy. points 5.1. et sv.

⁴ MB 15.02.2024

II. EXAMEN DU PROJET

1. Remarque liminaire

9. L'Autorité constate que la demande d'avis relative au projet d'arrêté a été adressée à l'Autorité alors que l'article du décret exécuté par le projet d'arrêté fait lui-même l'objet d'une modification. Cette pratique est à éviter, dans la mesure où, tant que le décret n'a pas été adopté, la disposition exécutée est encore susceptible de fluctuer substantiellement. A titre exceptionnel, l'Autorité accepte de se prononcer sur l'art. 59 du projet d'arrêté. Toutefois, l'Autorité insiste pour que l'art. 59 du projet d'arrêté ne soit adopté qu'après l'entrée en vigueur du décret et pour que, si l'art. 120 du projet de décret devait être remodifié, préalablement à son dépôt au Parlement, le projet d'arrêté (accompagné de la version adoptée de l'art. 120 du décret) soit représenté à l'Autorité pour avis.
10. En d'autres termes et par souci de clarté, l'Autorité considère que **la formalité de consultation ne peut être considérée comme remplie, à l'égard du projet d'arrêté, qu'à la condition expresse que l'art. 120 du projet de décret ne fasse pas l'objet de modifications autres que celles préconisées dans le présent avis.**

2. Compétence du législateur, base de licéité et logique du projet de décret

11. Comme déjà relevé par la section de législation du Conseil d'Etat⁵, le législateur communautaire ne peut imposer des obligations qu'aux seules autorités relevant de sa compétence.
12. En ce qui concerne la protection des données, il résulte de cette exigence de compétence du législateur (à laquelle s'ajoute la question de la séparation des pouvoirs) que les art. [119](#) et [120](#) du décret de 2023 ne peuvent imposer des obligations, ni aux Procureurs du Roi, ni aux juges de la jeunesse, ni aux Tribunaux de la Jeunesse. Il y a donc lieu d'omettre ces autorités des articles 119 et 120 et d'ajouter une disposition relative à la communication des données, laquelle devra déterminer le responsable du traitement (relevant de la compétence de la communauté germanophone) pour la communication aux procureurs, juges et juridictions de la jeunesse, des catégories de données visées à l'art. 120 et pour les finalités qui y sont également déterminées.
13. Alternativement, si le demandeur souhaite encadrer les traitements effectués par les procureurs, juges et juridictions de la jeunesse, il est indispensable de conclure un accord de coopération en ce sens.

⁵ Points 5.1. et sv. de l'avis 73.348/1 précité

14. Les art. 4 et 5 du projet de décret modifient les art. [119](#) et [120](#) du décret de 2023 en intégrant les familles d'accueil et les familles d'accueil spécialisées parmi les responsables du traitement dont traitements de données à caractère personnel sont encadrés par le décret.
15. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'art. 6.2. du RGPD permet aux États membres de prévoir des dispositions spécifiques relatives à la protection des données visant à adapter l'application des règles du RGPD en vue de respecter une obligation légale ou pour l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement.
16. En vertu de cette disposition, il peut valablement être prévu qu'une famille se proposant pour devenir famille d'accueil communique des données à caractère personnel (par exemple celles relatives à l'absence de condamnation pour certains types d'infractions) à l'administration compétente. Cette disposition justifie également qu'un projet prévoit la communication de certaines données, par l'administration compétente, aux familles d'accueil. En revanche, les données à caractère personnel traitées par les familles d'accueil tombent sous l'exception relative aux traitements domestiques prévue à l'art. 2.2.c) du RGPD. Il n'appartient donc pas au législateur de déterminer les éléments essentiels des traitements de données effectués par les familles d'accueil. Par conséquent, les art. 4 et 5 du projet de décret doivent être modifiés.
17. De manière générale, l'Autorité constate que la logique du décret de 2023 comporte un vice, dans la mesure où la demanderesse tente de réglementer les comportements d'acteurs autres que les autorités publiques de la communauté germanophone. L'Autorité estime par conséquent que le projet devrait fondamentalement modifier le décret de 2023, en veillant à n'encadrer que les seuls traitements effectués par les autorités germanophone compétentes en matière de protection de la jeunesse (en ce compris la communication de données à d'autres autorités)⁶.

3. Minimisation des données

18. En ce qui concerne les catégories de données intégrées par l'art. 5 du projet de décret, l'Autorité a déjà indiqué à de nombreuses reprises qu'une énumération sous forme de liste ne permet que rarement de rencontrer l'exigence de prévisibilité de manière satisfaisante⁷.

⁶ Ceci n'empêche cependant pas de déterminer les conditions de désignation en tant que famille d'accueil et, ce faisant, de soumettre une telle désignation à la communication de certaines données à caractère personnel

⁷ Voy. l'avis n°254/2022 du 1er décembre 2022 concernant un projet de décret organisant la participation des services relevant des compétences de la Communauté française aux cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-254-2022.pdf>), l'avis n°149/2023 du 20 octobre 2023 concernant un projet de décret de la Communauté française relatif au traitement des données à caractère personnel et modifiant diverses dispositions en matière d'aide à la jeunesse, en particulier les points 34 et sv. (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-149-2023.pdf>); Avis n°73.529/2 donné par la section de législation du Conseil d'Etat le 3 juillet 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'introduisant le Code de la justice communautaire' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/73529.pdf>), voy. également les références citées et en particulier l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°71.399/2 donné le 31 mai 2022 sur un avant-projet devenu le

19. A titre d'exemple (mais sans pour autant considérer que les autres catégories de données soient formulées de manière satisfaisante), il y a lieu de préciser :

- ce qui est exactement visé par les « membres des familles d'accueil » ;
- quelles catégories particulières de données, autres que les données médicales et psychologiques sont susceptibles d'être traitées ;
- pourquoi les données relatives à des infractions relatives aux membres de la famille d'accueil peuvent être plus étendues que celles relatives aux familles d'accueil elles-mêmes et du personnel des services d'aide à la jeunesse (limitées au casier judiciaire) ;
- que l'information relative aux condamnations figurant sur l'extrait de casier judiciaire doit être limitée à « une réponse par oui ou par non, selon que la personne concernée ait ou non fait l'objet d'une des condamnations visées »⁸ ;
- ce qui est visé par la situation sociale et financière ;
- quelles sont les conséquences de l'absence de communication de certaines données (qui ne peuvent être les mêmes lorsqu'il s'agit de l'absence de condamnation que lorsqu'il s'agit des loisirs pratiqués) ;
- quelle est la raison pour laquelle les données relatives aux opinions philosophiques ou l'appartenance religieuse des familles d'accueil ET des membres de ces familles doivent être traitées.

20. Outre une formulation plus restrictive dans le projet de décret, il convient d'explicitier et d'exemplifier chacune de ces catégories de données dans le commentaire de l'article concerné. De plus, sauf à si la modification du décret rendait toute précision par arrêté inutile, l'art. [120](#), §4 du décret de 2023 doit être modifié afin de prévoir que le Gouvernement « doit » (et non « peut ») préciser les catégories de données énumérées aux §§1 à 3.

4. Désignation du Gouvernement en tant que responsable du traitement

21. Les art. [119](#) et [120](#) du décret de 2023 prévoient la détermination du Gouvernement en tant que responsable du traitement.

22. A cet égard, l'Autorité rappelle que si la réglementation entend identifier le(s) responsable(s) du traitement d'un ou de plusieurs traitement(s) de données, il convient de s'assurer que cette

décret du 20 juillet 2022 'relatif à l'accompagnement des victimes d'urgences collectives' (<http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/71399.pdf>)

⁸ Pour un aperçu synthétique de la « jurisprudence » de l'Autorité au sujet des données du casier judiciaire, voy. Vanessa De Greef, Antoine Chomé, « L'appréhension de la problématique du casier judiciaire sur le lieu de travail suite au RGPD », *in e-legal, Revue de droit et de criminologie de l'ULB*, Volume n°6, mars 2022.

qualification soit faite dans le respect du RGPD. La notion de responsable du traitement, définie à l'article 4, 7), du RGPD, est une **notion factuelle et fonctionnelle**. Concrètement, un service ou une direction générale de l'administration peut être un responsable du traitement, un ministre peut également être responsable du traitement. Cependant, à défaut de démontrer dans le commentaire de l'article concerné que c'est bien auprès du Gouvernement de la Communauté germanophone que les personnes concernées doivent exercer leurs droits et que c'est bien le Gouvernement qui assume de facto la responsabilité du traitement des données des bénéficiaires et des familles d'accueil, il y a lieu de désigner un responsable du traitement plus conforme à la réalité du terrain⁹.

5. Répétition inutile

23. L'art. [119](#), §1^{er} du décret de 2023 dispose que « *la collecte et le traitement des données à caractère personnel sont effectués dans le respect de la législation applicable en matière de protection des données* ».
24. A cet égard, l'Autorité rappelle que le RGPD est une norme supranationale d'application directe et qu'en prévoir l'application dans un décret est non seulement inutile, mais pourra "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur"¹⁰. Il y a donc lieu de supprimer cette disposition dans le projet.

6. Art. 59 du projet d'arrêté

25. L'Autorité constate que les catégories mentionnées dans le projet d'arrêté répètent largement les catégories intégrées à l'art. 120 par le projet de décret. Il y a donc lieu de revoir le libellé de l'art. 59 du projet d'arrêté, étant entendu que le niveau de précision actuel (par exemple « comportement », environnement social et les condamnations pénales et les infractions) est très insuffisant.
26. Par ailleurs, le caractère nécessaire et proportionné de l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques (dont les deux premiers éléments ne figurent

⁹ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement EU 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1..(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

¹⁰ CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

même pas dans le projet de décret) doit être démontré avec le plus grand soin (dans le projet de décret) ou purement et simplement omis.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que :

- la formalité de consultation ne peut être considérée comme remplie, à l'égard du projet d'arrêté, qu'à la condition expresse que l'art. 120 du projet de décret ne fasse pas l'objet de modifications autres que celles préconisées dans le présent avis (points 9 et 10) ;
- le projet devrait fondamentalement modifier le décret de 2023, en veillant à n'encadrer que les seuls traitements effectués par les autorités germanophone compétentes en matière de protection de la jeunesse (points 11 à 17) ;
- les catégories de données doivent être énumérées de manière plus précise dans le projet de décret et il convient d'explicitier et d'exemplifier chacune de ces catégories de données dans le commentaire de l'article concerné (points 18 à 20) ;
- à défaut de démontrer dans le commentaire de l'article concerné que c'est bien auprès du Gouvernement de la Communauté germanophone que les personnes concernées doivent exercer leurs droits et que c'est bien le Gouvernement qui assume de facto la responsabilité du traitement des données des bénéficiaires et des familles d'accueil, il y a lieu de désigner un responsable du traitement plus conforme à la réalité du terrain (point 22) ;
- l'art. [119](#), §1^{er} du décret de 2023 doit être supprimé (point 24) ;
- le libellé de l'art. 59 du projet d'arrêté doit être revu (points 25 et 26).

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice