



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 254/2022 du 1^{er} décembre 2022

Objet: Demande d'avis 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 (CO-A-2022-261)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames 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 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 la demande d'avis du Ministre-Président de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Monsieur Pierre-Yves Jeholet (ci-après « le demandeur »), reçue le 13.10.2022 ;

Émet, le 1^{er} décembre 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis 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 (ci-après, « le Projet »).
2. La loi du 30 juillet 2018 portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme¹ (ci-après, « la loi CSIL »), organise une concertation de cas au sens de l'article 458ter du Code pénal, ayant pour but la prévention des infraction terroristes visées au titre Iter du Livre II du Code pénal. En vert de l'article 3, §1^{er} de cette loi, « *les membres des services relevant des compétences des Communautés et Régions* », peuvent – à l'invitation du bourgmestre - participer à ces cellules, pour autant qu'ils y soient mandatés par leurs autorités respectives « *par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance* ». Selon les travaux préparatoires, peuvent par exemple être invités à participer à la CSIL R « *les collaborateurs locaux chargés du dossier de radicalisation, les agents de prévention, les membres représentant des acteurs locaux (par exemple les communautés scolaires, les centres PMS, le service social du CPAS, les hôpitaux, les services de médiation, les services d'accompagnement pour mineurs, le Forem et les ateliers de travail, les ' CAW ' en Flandre et à Bruxelles, ...), les membres des maisons de justice, les membres de services communaux (par exemple le service Population, Jeunesse, Enseignement, ...), les associations locales, ...* »². Tel est l'objet du présent projet en ce qui concerne la Communauté française.

Caractéristiques des CSIL R

3. En vertu de l'art. 3, §2 de la loi CSIL, la CSIL R a pour objet de discuter collectivement de la situation de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation, afin, le cas échéant, de mettre en place un trajet de suivi individualisé pour chacune de ces personnes.
4. La fonction préventive des CSIL R³ est précisée dans les travaux préparatoires en ces termes : « *Les CSIL R sont un instrument dans la lutte contre la radicalisation violente du fait qu'elles détectent, de manière précoce, des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation et qu'elles peuvent élaborer des trajets de suivi individualisés à leur égard. (...) Alors que la TFL⁴ se focalise sur une*

¹ MB 14.09.2018

² Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 7

³ Voy. art. 2 de la loi CSIL

⁴ Taskforce locale, composée de services de police, des services de renseignement et de sécurité et du Ministère public (Les autorités communales ne prennent pas directement part aux réunions des TFL, mais elles sont averties via le partage des fiches de renseignements, qui reprennent les informations sur les éventuels Foreign Terrorist Fighters présents sur le territoire de la

approche réactive et répressive par le biais d'un suivi policier et judiciaire (...), la CSIL R aborde la personne dans un contexte de société inclusive. Cette différence au niveau de l'approche se reflète dans la composition des structures de concertation. (...) La CSIL R est principalement composée des acteurs sociaux du niveau local. À l'exception de la police locale (Information Officer) qui assure le lien avec la TFL, aucun membre de la TFL ne siège au sein de la CSIL R »⁵.

5. L'Information Officer de la police locale assure le partage d'informations entre les TFL et les CSIL R⁶.
6. La circulaire ministérielle conjointe, confidentielle, du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du Ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des Propagandistes de Haine, du 22 mai 2018⁷, permet⁸ de mieux comprendre la structure de ces CSIL. Il y est précisé qu'une CSIL R peut se composer d'une « table opérationnelle » (chargée de la détection précoce de personnes se trouvant dans un processus de radicalisation et qui peut mettre en place un trajet de suivi personnalisé) et d'une « table stratégique » (chargée de missions de coordination). L'Autorité regrette d'emblée le caractère confidentiel de la circulaire précitée et estime qu'il y a lieu de préciser que le projet entend organiser la participation des services compétents de la Communauté française à la « *gestion des cas* »⁹ organisée par la table opérationnelle des CSIL R.
7. En ce qui concerne plus précisément la problématique de la radicalisation, les travaux préparatoires précisent que le partage d'informations dans le cadre de la concertation de cas a pour but d'éviter une « *vision en tunnel* » : « *Un manque d'informations ou une 'vision en tunnel' parce que chacun travaille dans son propre domaine peuvent entraîner une évaluation erronée de la situation, de sorte qu'il est difficile de prendre une décision appropriée. C'est un problème quotidien pour chacun des acteurs de terrain confrontés à cette problématique* »¹⁰.
8. L'exception au secret professionnel prévue par l'article 458ter du Code pénal constitue un droit de parole et non une obligation de parler. Le dépositaire du secret professionnel qui participe à une concertation de cas organisée sur la base de cette disposition peut, sans toutefois y être tenu, révéler, dans le cadre de cette concertation, des informations couvertes par le secret. Les travaux préparatoires

commune ; cfr. Circulaire du 22 mai 2018 du ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et du ministre de la Justice relative à l'échange d'informations et au suivi des *Terrorist Fighters* et des propagandistes de haine)

⁵ Doc. parl., Ch., *op. cit.*, p. 4

⁶ *Ibid.*, p. 8, voy. aussi art. 4 de la loi CSIL

⁷ « *qui abroge la circulaire ministérielle conjointe des Ministres de la Sécurité et de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de la Justice et de la Défense et du secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration concernant l'échange d'informations et le suivi des propagandistes de haine, du 18 juillet 2016* », confidentielle elle aussi

⁸ A la lecture des sources qui s'y réfèrent, voy. F. XAVIER, *L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme*, Rev. dr. communal, 2021/2, p.10 ; OCAM, Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R, décembre 2019, p. 6 (https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/note_clarification_CSIL-R-web.pdf)

⁹ Sur cette notion voy. *infra*

¹⁰ Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/001, p. 224

exposent : « À cet effet, il est souligné que la concertation de cas introduit non pas un devoir de parole, mais un droit de parole. La formulation de l'article en question et les développements sont explicites sur ce point. Une telle concertation de cas ne peut être efficace et constructive que si les participants se font mutuellement confiance quant à leur rôle respectif, indépendamment du cadre dans lequel se déroule la concertation »¹¹. « À cet égard, il convient de souligner une fois de plus que dans l'article 458ter, il est également question d'un droit de parler et non d'une obligation de parler, laissant ainsi au dépositaire du secret professionnel le soin d'évaluer quels secrets peuvent être communiqués utilement dans le cadre de la concertation »¹².

9. Ainsi qu'il ressort de son libellé et des travaux préparatoires, l'article 458ter du Code pénal constitue une « *disposition-cadre* »¹³, dont la mise en œuvre nécessite l'intervention ultérieure du législateur ou du procureur du Roi. À cet égard, les travaux préparatoires précisent que l'article 458ter du Code pénal permet notamment d'instaurer un cadre légal pour les CSIL R : « *La base réglementaire existante pour les cellules de sécurité intégrale locales (CSIL), plus précisément la circulaire du ministre de l'Intérieur sur les Foreign Terrorist Fighters, requiert davantage de garanties pour permettre aux dépositaires d'un secret professionnel de partager des informations sans se rendre coupables d'une violation punissable du secret professionnel ou du secret de l'instruction. Par conséquent, il serait préférable de compléter et d'étayer cette base réglementaire par un cadre légal univoque définissant l'objectif, la composition et le fonctionnement des CSIL en exécution de l'article 458ter du Code pénal* »¹⁴.

10. La loi CSIL met ainsi en œuvre l'article 458ter du Code pénal et autorise des concertations de cas dans le cadre des CSIL R à propos de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation. Les travaux préparatoires exposent : « *Pour garantir le bon fonctionnement des CSIL R, il s'est avéré nécessaire de pouvoir partager des informations confidentielles, également par les membres des CSIL R qui sont tenus par le secret professionnel. L'article 458ter du Code pénal prévoit une exception à la pénalisation de la violation du secret professionnel, réglée à l'article 458 et suivants du Code pénal, pour certaines structures de concertation. L'article 5 du présent avant-projet de loi soumet la CSIL R au champ d'application de l'article 458ter du Code pénal. Ce principe est important pour les participants qui sont tenus au secret professionnel dans le chef de leur fonction, mais aussi pour ceux qui n'y sont pas tenus. En effet, l'article 458ter, § 2, stipule que les participants sont tenus au secret pour ce qui concerne les secrets communiqués durant la concertation. Pour qu'une CSIL R puisse être considérée comme structure de concertation conformément à l'article 458ter du Code pénal, elle doit satisfaire à certaines conditions. La concertation doit tout d'abord être organisée soit par ou en vertu d'une loi,*

¹¹ *ibid.*, p. 228

¹² *ibid.*, p. 229

¹³ *ibid.*, p. 221

¹⁴ *Ibid.*, p. 225

d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi. Il convient de déterminer au moins qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu. Le présent avant-projet de loi satisfait à cette exigence. En ce qui concerne les participants qui relèvent des compétences des Communautés et des Régions, les participants pouvant prendre part à la CSIL R seront détaillés dans les décrets et ordonnances des Communautés et Régions respectives. L'article 458ter du Code pénal stipule en outre que la concertation ' peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits visés au Titre Iter du Livre II ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis '. Étant donné que les CSIL R ont, conformément à l'article 2 du présent avant-projet de loi, pour but de prévenir des infractions terroristes visées au Titre Iter du Livre II du Code pénal, elles satisfont également à cette exigence. La ' prévention d'infractions terroristes ' doit être interprétée au sens large, conformément à l'exposé des motifs relatif à l'article 458ter du Code pénal. Nous nous trouvons en effet également dans l'hypothèse où aucune infraction n'a encore été commise ou dans l'hypothèse où des infractions ont éventuellement déjà été commises, mais dont le membre concerné de la CSIL R n'a pas connaissance »¹⁵.

11. Le fait que la CSIL R constitue une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal a pour conséquence que le dépositaire du secret professionnel qui participe à la CSIL R peut, dans le cadre de celle-ci, révéler des informations couvertes par le secret sans risquer d'être poursuivi pour violation du secret professionnel. Enfin, lors des discussions en commission, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a confirmé que « *la participation à une CSIL est toujours volontaire* »¹⁶.
12. Le dépositaire du secret professionnel invité par le bourgmestre à participer à la CSIL R reste donc libre d'accepter ou non cette invitation. En outre, dès lors que l'article 458ter du Code pénal consacre un droit de parole et non une obligation de parler, si le dépositaire du secret professionnel accepte de participer à la CSIL R, il reste libre de décider lui-même de révéler ou non, dans le cadre de la concertation, des informations couvertes par le secret professionnel.

II. Examen

II.1. Principes de prévisibilité et de légalité

13. Le projet de décret soumis à l'Autorité vise tout d'abord à autoriser les membres d'un certain nombre de services relevant des compétences de la Communauté française (énumérés à l'art. 3 du projet) à pouvoir participer à une concertation de cas au sein d'une CSIL R.

¹⁵ Doc. parl., Chambre, 2017- 2018, DOC 54-3209/001, pp. 10-11

¹⁶ Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/003, p. 14

14. Le projet contient en outre des règles relatives à l'invitation des membres des services relevant des compétences de la Communauté française à une CSIL R (art. 4 à 6) ainsi qu'aux modalités de participation aux CSIL R (art. 7 à 12) et en particulier à l'obligation de secret (art. 9 et 10) et aux traitements de données à caractère personnel (art. 12). A cet égard, le projet prévoit la communication (« *le partage* ») de données à caractère personnel relatives aux personnes (« *cas* ») concernées avec les participants de la CSIL R ainsi qu'avec « *le* » bourgmestre, l'enregistrement « *dans le propre dossier du participant* » des données partagées et « *l'utilisation* » de ces données à des fins statistiques. L'art. 13 du projet prévoit en effet que le Ministère de la Communauté française devra évaluer l'application du décret, mais - comme précisé dans le commentaire de l'article -, « *à des fins statistiques et organisationnelles* » dans les trois ans suivant son entrée en vigueur. Le commentaire de la même disposition précise en outre que « *d'autres évaluations pourront être réalisées à d'autres moments, si besoin* ».
15. L'art. 12, §2, al. 1^{er} du projet dispose que « *les services relevant des compétences de la Communauté française traitent les données à caractère personnel (...), conformément à l'article 6, paragraphe 1, e) du règlement général sur la protection des données* ».
16. L'Autorité rappelle cependant que la référence à l'art. 6.1.e) est sans intérêt si elle ne s'accompagne pas d'une référence aux missions d'intérêt public dont l'exécution est susceptible d'impliquer des traitements de données à caractère personnel¹⁷.
17. De plus, il convient que cette mission d'intérêt public soit propre à l'autorité concernée (en l'espèce, la Communauté française). L'Autorité en profite pour rappeler qu'à l'occasion de son avis n°68.557/3¹⁸, donné au sujet du projet devenu le décret flamand du 21 mai 2021 portant l'autorisation des participants flamands et réglant les modalités de participation aux CSIL R, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que la norme la plus appropriée pour déterminer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre d'une concertation de cas impliquant des participants issus des entités fédérées était un accord de coopération¹⁹.

¹⁷ Sur cette question voy. l'Avis 06/2014 du Groupe de travail « article 29 » sur la notion d'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement des données au sens de l'article 7 de la directive 95/46/CE adopté le 9 avril 2014

¹⁸ Avis du 28 janvier 2021, point 3.6., p. 7 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68557>)

¹⁹ « (...) *bepaalde aspecten van de wijze van deelname aan het casusoverleg en van de verwerking van persoonsgegevens in dat kader het best worden geregeld door het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen alle bij het casusoverleg betrokken overheden, met toepassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Het lijkt er immers op dat enkel op die wijze een sluitende en volledige regeling van het casusoverleg bedoeld in de wet van 30 juli 2018 mogelijk is. Zo wordt vermeden dat door de bij dat overleg betrokken overheden eenzijdig mogelijk conflicterende regelingen worden uitgevaardigd* »; l'Autorité rappelle qu'en cas d'incompétence de l'auteur de la norme, le traitement pourrait revêtir un caractère illicite (contraire à l'article 5.1.a) du RGPD); Voy. C. de Terwangne (« Les principes relatifs au traitement des données à caractère personnel et à sa licéité », in *Le Règlement général sur la protection des données – analyse approfondie*, Bruxelles, Larcier, p. 89), qui précise que « *l'exigence de licéité signifie que le traitement de données à caractère personnel doit se faire conformément à l'ensemble des règles légales applicables. Cela implique le respect des règles de protection des données, mais également de toute autre règle légale qui trouverait à s'appliquer à une situation de traitement de données, (...)* ».

18. L'Autorité estime que les traitements de données à caractère personnel relatives aux professionnels participant à la concertation de cas (par exemple dans le cadre du rapport de non-participation²⁰) peuvent valablement se fonder sur l'art. 6.1.e) du RGPD. En revanche, en ce qui concerne le fondement du traitement des données à caractère personnel des « cas » concernés, l'Autorité estime que – sans préjudice de l'observation susmentionnée de la section de législation du Conseil d'Etat relative à la compétence de l'auteur de la norme -, l'art. 6.1.c) du RGPD est à préconiser.
19. L'art. 12, §2, al. 2 du projet dispose en outre que des données à caractère visées aux art. 9.1. et 10 du RGPD sont également susceptibles d'être traitées en vertu du projet. Il est précisé que les traitements de catégories particulières de données « *sont considérés comme des traitements nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général, tels que visés à l'article 9, paragraphe 2, g), du règlement précité* ».
20. Comme indiqué au considérant 51 du RGPD, il importe de ne pas confondre la base de licéité de l'article 6.1. et les exceptions (ou exemptions) visées à l'article 9.2 (qui prévoit dix cas dans lesquels ces catégories particulières de données peuvent être traitées). Concernant le traitement des catégories particulières de données, cela signifie que le responsable du traitement doit disposer d'une base légale au sens de l'article 6.1. pour traiter des données à caractère personnel - quelle qu'en soit la catégorie ; "*particulière*" ou non - et (en plus) relever de l'une des dix exemptions prévues à l'article 9.2²¹. La base légale de l'article 6.1. et l'exemption de l'article 9.2. ne doivent toutefois pas nécessairement correspondre. Le même raisonnement est par ailleurs applicable aux données visées à l'article 10 du RGPD.
21. Il en résulte la nécessité de reformuler l'art. 12, §2, al. 2 du projet en indiquant que les traitements de catégories particulières de données au sens de l'art. 9.1. du RGPD n'est envisageable que pour autant qu'ils soient nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de l'art. 9.2.g) du RGPD. L'Autorité estime par ailleurs que le respect du principe de prévisibilité implique de mentionner, dans le commentaire de l'art. 12, des exemples de cas dans lesquels le législateur estime que cette condition de nécessité est rencontrée ou non.

²⁰ Art. 7, §3 du projet

²¹ En ce sens, voy. la décision quant au fond de la Chambre contentieuse n°76/2021, cons. 33 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/beslissing-ten-gronde-nr.-76-2021.pdf>) et GEORGIEVA, L. and KUNER, C., "Article 9. Processing of special categories of personal data" in KUNER, C., BYGRAVE, L.A. and DOCKSEY, C., *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, p. 37: "The Commission has stated that the processing of sensitive data must always be supported by a legal basis under Article 6 GDPR, in addition to compliance with one of the situations covered in Article 9(2). The EDPB has also stated that 'If a video surveillance system is used in order to process special categories of data, the data controller must identify both an exception for processing special categories of data under Article 9 (i.e. and exemption from the general rule that one should not process special categories of data) and a legal basis under Article 6'".

22. En ce qui concerne le degré d'ingérence, l'Autorité relève que le projet présente une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :

- le traitement porte sur des « *données sensibles* » au sens des articles 9 et 10 du RGPD²² ;
- le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ;
- le traitement de données à caractère personnel implique le croisement ou la combinaison de différentes informations concernant la personne concernée issues de deux (ou plusieurs) opérations de traitement de données effectuées à l'origine pour des finalités différentes et/ou par différents responsables du traitement, d'une manière telle qui outrepassé les attentes raisonnables de la personne concernée ;
- le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner des personnes vulnérables, bénéficiaires des services ou des aides octroyées par les institutions communautaires (et notamment des mineurs fréquentant les établissements scolaires visés par le projet, ...).

23. Par conséquent, en vertu de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement soient définis dans une norme de rang législatif. Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)²³ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données²⁴, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées²⁵, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

24. L'Autorité analyse ci-après si le projet répond à cette exigence.

²² Voy. l'art. 12, §3, al. 2 du projet

²³ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

²⁴ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation" ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

²⁵ 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.

II.2. Finalités

25. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD et de l'article 22 de la Constitution, la finalité doit être formulée de manière suffisamment explicite et précise pour que les personnes concernées connaissent clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de leurs données à caractère personnel. À la lecture de cette finalité, celles-ci doivent pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.
26. L'art. 12, §1^{er}, al.1^{er} du projet définit les finalités du traitement comme étant celui qui est « *nécessaire pour réaliser l'objectif des CSIL R* ». L'objectif de la CSIL R figure à l'article 2, §1^{er}, 6^o du projet. Il s'agit de « *la prévention des infractions terroristes visées au titre Iter du Livre II du Code pénal, conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 2018* ». Le commentaire des articles 2 et 12 n'apporte pas d'explication complémentaire sur ce point.
27. Les contours de la réalisation de l'objectif de la CSIL R sont vraisemblablement mieux définis par la circulaire ministérielle conjointe, confidentielle, du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du Ministre de la Justice relative l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des Propagandistes de Haine, du 22 mai 2018²⁶, puisque, à la lecture des sources qui la citent²⁷, il apparaît que les missions des CSIL sont très nombreuses. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il convient de reformuler l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er} du projet en faisant référence aux « *traitements nécessaires pour permettre à la CSIL R d'assurer la gestion des cas dans un but de prévention des infractions terroristes visées au titre Iter du Livre II du Code pénal, conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 2018* ». Le commentaire de l'art. 12 devrait quant à lui préciser que cette gestion des cas se compose de deux volets. Le premier volet permet aux partenaires participants de compléter le profil des personnes dont il est question au sein de la CSIL-R en veillant à fournir une image la plus complète possible afin d'optimiser l'évaluation du cas (volet détection précoce des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation (ou que des signes permettent de penser qu'elles se trouvent dans un processus de radicalisation)) et, le second volet, permet, en présence de signaux suffisants pour poursuivre le suivi, d'élaborer un parcours de suivi individualisé, qui est soutenu et porté par l'ensemble des partenaires de la CSIL R dans les limites de leur domaine d'action (volet suivi individualisé)²⁸.

²⁶ « *qui abroge la circulaire ministérielle conjointe des Ministres de la Sécurité et de l'Intérieur, des Affaires Etrangères, de la Justice et de la Défense et du secrétaire d'Etat à l'Asile et la Migration concernant l'échange d'informations et le suivi des propagandistes de haine, du 18 juillet 2016* », confidentielle elle aussi

²⁷ Voy. OCAM, Plan R : Note de clarification sur la CSIL-R, décembre 2019 ; F. XAVIER, *L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme*, Rev. dr. communal, 2021/2

²⁸ Voy. OCAM, *op. cit.*, p. 9

28. L'Autorité rappelle au passage que la fixation de limites ou l'énonciation, dans l'exposé des motifs, de circonstances dans lesquelles un traitement serait constitutif d'un détournement de finalité constitue en effet une bonne pratique, en particulier lorsque – comme c'est le cas en l'espèce – l'ingérence est particulièrement importante ou que les risques de détournement de finalité sont élevés.
29. A l'occasion de la reformulation de l'art. 12, il sera veillé à distinguer la communication des données initialement traitées par les services compétents de la Communauté française aux autres participants de la collecte (mais, conformément à l'art. 4, §3 de la loi CSIL, pas nécessairement l'enregistrement²⁹) par les services compétents de la Communauté française, des données communiquées par les autres participants.
30. L'art. 5 de la loi CSIL dispose que la CSIL R est une structure de concertation au sens de l'art. 458ter du Code pénal. A ce sujet, les travaux préparatoires de la loi du 6 juillet 2017³⁰ précisent ce qui suit :
« Le point de départ est qu'une personne dépositaire du secret professionnel dispose d'informations qu'elle juge inquiétantes. Cette 'inquiétude' a pu se développer à la suite de certaines indications, de certains comportements ou propos du bénéficiaire du secret qui ne sont pas suffisants pour se prévaloir du droit de parole ou de l'état de nécessité, mais peuvent conduire le dépositaire du secret professionnel à douter sérieusement de sa propre capacité à protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, ou encore la sécurité publique ou la sécurité même de l'État. Autoriser le partage de telles informations au sein d'une concertation de cas permettrait de mieux les évaluer et de mieux les encadrer, dans une perspective plus large combinant à la fois l'aspect assistance et les volets policier et judiciaire du dossier. Les instances concernées pourraient ainsi agir si nécessaire de façon appropriée dans les différents milieux de vie dans lesquels l'intéressé évolue, en collaboration avec les autres participants à la concertation de cas, dans un contexte plus large d'accompagnement, de suivi ou de poursuites encadrant le bénéficiaire du secret. La concertation de cas permet de reconstituer le puzzle pour former un ensemble plus cohérent et plus compréhensible »³¹.
31. L'Autorité constate que les libellés de l'art. 2 de la loi CSIL et de l'art. 2, §1^{er}, 6^o du projet est plus restrictif que l'art. 458ter du Code pénal et que, par conséquent, cette catégorie particulière de concertation de cas que constitue la CSIL R ne peut être organisée aux fins de prévenir des délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis du Code

²⁹ Voy. ce qui sera dit *infra* au sujet de l'art. 4, §3 de la loi CSIL

³⁰ Loi portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice (MB 24.07.2017) dont l'art. 313 insère l'art. 458ter dans le code pénal

³¹ Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/001, p. 218

pénal³². L'Autorité estime que la mention de cette situation excédant la finalité des CSIL R devrait à tout le moins figurer dans l'exposé des motifs du projet.

32. La même remarque vaut³³ pour la concertation de cas prévue par l'art 35 de l'avant-projet de loi « *relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics* »³⁴, rétablissant l'art. 119ter de la Nouvelle Loi communale et dont §6 serait libellé comme suit :

« *Conformément à l'article 458ter du Code pénal, le bourgmestre peut organiser une concertation de cas afin de poursuivre les objectifs la loi (...) relative à l'approche administrative communale, à la mise en place d'une enquête d'intégrité communale et portant création d'une Direction chargée de l'Évaluation de l'Intégrité pour les Pouvoirs publics. Le procureur du Roi peut faire partie de la concertation de cas. Les autres participants sont déterminés par le bourgmestre, en fonction des besoins concrets* ».

33. De manière générale, l'Autorité estime qu'il y a lieu d'étoffer le commentaire de l'article 12 du projet en y intégrant, outre la référence à la loi CSIL, une référence à l'art. 313 de la loi du 6 juillet 2017 insérant un art. 458ter dans le Code pénal³⁵. Les travaux préparatoires de ces normes devront en effet guider l'action du responsable du traitement et permettront aux personnes concernées de mieux comprendre quels traitements pourront être effectués sur leurs données et pourquoi. A titre d'exemple, selon l'article 4, § 3, de la loi CSIL, « *le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes soumises à la discussion en CSIL R, conformément à l'article 3, § 2, n'est pas autorisé, sous réserve des exceptions prévues par la loi* ». Comme le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur l'a précisé lors des discussions en commission, cet article « *doit être compris comme*

³² Ni en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, ni en vue de la lutte contre l'extrémisme (sur ce dernier point, voy. *infra*)

³³ Pour autant que le projet soit adopté

³⁴ Au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis 245/2022 du 21 octobre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-245-2022.pdf>); voy. également l'avis n° 13/2022 du 18 novembre 2022 rendu par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (<https://institutfederaldroitshumains.be/sites/default/files/2022-11/Avis%20IFDH%20Approche%20administrative%20communale.pdf>); En effet, ce projet de loi précité entend permettre l'organisation d'une concertation de cas dans le but d'évaluer l'opportunité de mettre en œuvre une enquête d'intégrité pouvant aboutir à une mesure administrative (adoptée par l'autorité communale) privant la personne concernée de l'exercice d'une activité commerciale et dont l'objectif est libellé comme suit dans le projet de commentaire de l'art. 35 :

« *L'objectif de l'enquête d'intégrité est essentiellement de vérifier s'il existe des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, réellement existants qui sont pertinents et qui ont été établis avec la prudence requise, et desquels il ressort que l'exploitation sera utilisée pour profiter des avantages provenant de faits punissables commis antérieurement, que l'exploitation sera utilisée pour commettre des faits punissables ou que des faits punissables ont été commis afin de faire usage de l'exploitation* ».

³⁵ Ainsi qu'à la circulaire ministérielle conjointe, confidentielle, du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, du Ministre de la Justice relative l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des Propagandistes de Haine, du 22 mai 2018

interdisant l'enregistrement d'une personne dans une banque de données uniquement parce qu'elle a été soumise à la discussion en CSIL R »³⁶.

34. L'Autorité attire l'attention sur le fait qu'une définition claire de la finalité du droit de communiquer certaines catégories de données à caractère personnel couvertes par le secret professionnel, est une mesure protectrice de la personne concernée, mais également du professionnel participant³⁷. En effet, comme le rappelle le Collège des procureurs généraux, « *celui qui viole son secret professionnel parce qu'à l'occasion de la concertation, il confie des secrets qui ne concernent pas les infractions pour lesquelles la concertation a été organisée peut (...) être pénalement poursuivi. (...) Il faut par conséquent veiller à ce qu'une éventuelle communication de secrets intervienne toujours dans le cadre du but postulé et conformément aux modalités fixées de la concertation* »³⁸. Il en résulte que les données des professionnels participants sont susceptibles d'être traitées à des fins répressives. Bien entendu, les éléments constitutifs de ces traitements figurent dans le Code d'instruction criminelle, l'Autorité estime néanmoins que le projet devrait attirer l'attention des professionnels participants quant à la possibilité d'un traitement de leurs données pour une telle finalité.
35. L'Autorité constate que l'art. 12, §1^{er}, al. 3, 2^o du projet se réfère à la notion de « *propre dossier du participant* », sans toutefois la définir. L'Autorité comprend qu'il s'agit d'un dossier tenu par le professionnel participant à la concertation (et non de celui du « *cas* »). L'Autorité présume que la finalité de la tenue de ce dossier est le rapportage (autorisé par l'art. 89.1. du RGPD moyennant le respect des conditions de minimisation des données qu'il édicte) et de reddition de comptes à l'égard du gestionnaire mandant, de la justice et/ou d'une éventuelle commission d'enquête parlementaire. Cette finalité doit être précisée dans le projet.

³⁶ Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/003, p. 14 ; l'Autorité estime par ailleurs que le principe de prévisibilité serait encore davantage respecté en mentionnant dans l'exposé des motifs l'arrêt n°44/2019 rendu par la Cour constitutionnelle le 14 mars 2019 et annulant l'article 46bis/1, § 3, du Code d'instruction criminelle, tel qu'il est inséré par l'article 2 de la loi du 17 mai 2017 modifiant le Code d'instruction criminelle en vue de promouvoir la lutte contre le terrorisme (voy. en particulier le point B.15 aux termes duquel la Cour relève que « *le risque que le membre du personnel d'une institution de sécurité sociale se méprenne sur la portée de la notion d'« indices sérieux d'une infraction terroriste visée au livre II, titre Ier ter, du Code pénal » est réel* » et « *il ne peut pas être attendu d'un membre du personnel d'une institution de sécurité sociale, qui n'a ni la compétence, ni les moyens nécessaires pour ce faire, de s'assurer qu'il existe chez un tiers cet élément intentionnel de commettre une infraction terroriste. En conséquence, ce membre du personnel ne peut pas suffisamment prévoir s'il commet une infraction pénale en dévoilant, à propos de ce tiers, des informations couvertes par le secret professionnel* ».

³⁷ A la lecture de cette finalité, le praticien devrait être à même de répondre aux questions du type de celles soulevées par le prof. Jacques Fierens et figurant dans les actes de la journée de réflexion du 30 janvier 2018 intitulée « *Le secret professionnel en danger – la concertation de cas en question* », pp. 21 et 22 (https://www.liguedh.be/wp-content/uploads/2018/11/Etude_LDH_DOSSIER_458TER_avril_2018.pdf)

³⁸ COL 04/2018 du 15 mars 2018, p.14 (https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col04_2018_casusoverleg_fr.pdf); la circulaire recommande par ailleurs de veiller « *à ce que l'attention de tous les participants à la concertation ait été attirée là-dessus avant d'entamer la concertation* » ; En ce sens, voy. également la note de clarification de l'OCAM sur la CSIL-R, p. 6 (https://ocam.belgium.be/wp-content/uploads/2020/09/note_clarification_CSIL-R-web.pdf) ainsi que l'avis n°163 du 1^{er} octobre 2018 du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, p. 6 (https://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=b76aa4435faee9de86302b2c3552d127cbb0a21&file=fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/CCAJ/Avis_163-CCAJ-Avant-projet_de_decret_concertation_de_cas-041018.pdf)

36. L'art. 12, §1^{er}, al. 3, 4^o du projet mentionne la possibilité de traiter les données énumérées à l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er} « à des fins statistiques, conformément à l'art. 13 ». L'Autorité souligne que la réalisation de statistiques n'est pas une finalité au sens de l'art. 5.1.b) du RGPD. En réalité, la réalisation de statistiques implique des traitements de données en vue d'une finalité devant être déterminée, explicite et légitime (et qui, en l'espèce, est l'évaluation du décret prévue à l'art. 13 du projet). Le point 4^o et le commentaire de l'art. 13³⁹ seront donc modifiés en ce sens. Conformément à ce qui sera précisé *infra*, les catégories de données susceptibles d'être traitées pour les finalités prévues par ce projet (en ce compris l'évaluation du décret) ne pourront être que celles qui sont communiquées par les participants des services compétents de la Communauté lors des concertations (et non les données communiquées par les autres participants). La référence aux données actuellement énumérées à l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er}, dépasse donc la finalité du projet. Il conviendra d'en tenir compte lors de la reformulation de l'art. 13.

II.3. Principe de proportionnalité/minimisation des données

37. L'art. 2, 2^o du projet de loi modifiant la LCA entend insérer un nouvel alinéa⁴⁰ à l'art. 4 de la LCA en vertu duquel « en application de la présente loi, il est tenu compte d'un principe directeur du Règlement 2016/679 qui stipule que le traitement des données à caractère personnel devrait être conçu pour servir l'humanité et que le droit à la protection des données à caractère personnel qui n'est pas un droit absolu doit être considéré par rapport à sa fonction dans la société et être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux, conformément au principe de proportionnalité »⁴¹.

³⁹ Qui mentionne actuellement que « Le Ministère de la Communauté française devra réaliser une évaluation du décret à des fins statistiques et organisationnelles trois ans après son entrée en vigueur. D'autres évaluations pourront être réalisées à d'autres moments, si besoin »

⁴⁰ Reproduisant le 4^{ème} considérant du RGPD

⁴¹ Doc. parl., Ch., 2021-2022, DOC 55-2793/001, p. 98; L'Autorité souligne que le 4^{ème} considérant du RGPD (que la disposition précitée reproduit) concerne l'art. 1^{er} du RGPD, auquel se rapportent également les considérants 1 à 3, 9, 10 et 13. Le 3^{ème} paragraphe de l'art. 1^{er} du RGPD dispose que « la libre circulation des données à caractère personnel au sein de l'Union n'est ni limitée ni interdite pour des motifs liés à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel ». La lecture conjointe de l'ensemble des considérants applicable à l'art. 1^{er} permet de comprendre que l'intention des auteurs était d'éviter que des différences de niveau de protection entre Etats membres empêche « le libre flux de ces données dans l'ensemble de l'Union ». Les dispositions du RGPD respectent « tous les droits fondamentaux » (consid. 4), mais permet au législateurs nationaux de préciser les règles du RGPD (consid. 10). En d'autres termes, les règles du RGPD assurent l'harmonisation minimale appelées à assurer la libre circulation des données et, si le RGPD permet aux législateurs nationaux d'encadrer plus strictement certains traitements, la hiérarchie des normes s'oppose à ce qu'un législateur national adopte une norme dérogeant aux dispositions du RGPD. A l'occasion de son arrêt 110/2022, la Cour constitutionnelle a rappelé que « la proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille », et elle soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités » (Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3). Cette proposition indiquait également que le législateur « ne pourrait en aucun cas vider de sa substance le droit au respect de la vie privée et familiale, sous peine d'enfreindre la règle constitutionnelle, en plus des règles internationales » (ibid.) » (Arrêt du 22 septembre 2022, B.7.4., p. 27 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>)).

La condition de nécessité et le principe de proportionnalité figurent également au considérant 39 du RGPD qui se rapporte à l'art. 5.1.c) du RGPD (en ce sens voy. CJUE, 22 juin 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Penalty points)*, C-439/19, EU:C:2021:504, paragraphe 110 et la jurisprudence citée et CJUE, 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 48).

38. Dans son arrêt 52/2021, la Cour constitutionnelle a estimé que l'objectif visant à lutter contre le terrorisme et contre la radicalisation correspond incontestablement à un besoin social impérieux⁴².
39. L'Autorité partage ce constat et s'attelle ci-après à vérifier si les moyens prévus par le projet sont bien nécessaires et proportionnés pour répondre à ce besoin social. En effet, comme l'a rappelé la Cour constitutionnelle dans son arrêt 110/2022, « *la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire*⁴³. *Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées et de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées*⁴⁴ »⁴⁵.
40. A cet égard, l'Autorité constate d'emblée que l'exposé des motifs du projet ne permet pas de conclure que cet exercice de mise en balance a été réalisé par l'auteur du projet.
41. L'Autorité souligne que la participation de nouveaux acteurs a pour effet (et même pour objet) d'augmenter la quantité de données à caractère personnel traitées et de permettre la combinaison de ces données, engendrant par voie de conséquence une aggravation de l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées⁴⁶ et ce, même si l'art. 3, §1^{er} de la loi CSIL prévoyait d'emblée la possibilité pour les services relevant des compétences des Communautés d'être mandatés par leurs autorités respectives aux fins de participer à ces concertations.

⁴² Arrêt du 1^{er} avril 2021, B.13, p. 29 (<https://www.const-court.be/public/f/2021/2021-052f.pdf>)

⁴³ CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, point 56; 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12, Digital Rights Ireland e.a., points 51 et 52; 6 octobre 2015, C-362/14, Schrems, point 92, 21 décembre 2016, C-203/15 et C-698/15, Tele2 Sverige et Watson e.a., points 96 et 103; 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, La Quadrature du Net e.a., point 130

⁴⁴ Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016, B.12.2; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.14.4; arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.3; CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 59; décision, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, § 135; 28 avril 2009, K.H. e.a. c. Slovaquie, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, M.K. c. France, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, Brunet c. France, §§ 35-37; 12 janvier 2016, Szabó et Vissy c. Hongrie, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a., points 56-66

⁴⁵ Arrêt du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>); L'Autorité ajoute que dans l'affaire *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, la Cour de justice a précisé que la condition de nécessité devait être examinée en conjonction avec le principe de minimisation consacré à l'art. 5.1.c) du RGPD (*op. cit.*, §48); Voy. également CJUE, 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, paragraphe 52 et 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 57

⁴⁶ En ce sens, voy. Opinion 1/15 (*EU-Canada PNR Agreement*) du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, paragraphe 128

42. L'Autorité estime donc que l'exposé des motifs du projet doit contenir une justification du caractère nécessaire et proportionné du mandat de participation que la communauté française entend délivrer à ces services. Cette justification devra démontrer (sur base de critères aussi objectifs que possible⁴⁷) que l'accroissement de l'ingérence résultant des dispositions du projet répond à un besoin de renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation.
43. De plus, dans la mesure où le décret flamand portant sur le même objet est en vigueur depuis plus d'un an, il ne peut être admis d'en reproduire les dispositions sans intégrer dans le commentaire de l'article concerné une évaluation empirique de l'effet de la participation des professionnels issus de la Communauté flamande aux CSIL R sur la prévention du terrorisme et du radicalisme violent dans les communes situées sur le territoire de cette Communauté (par rapport aux communes situées sur le territoire de la Communauté française) et donc du respect par la disposition concernée de la condition de nécessité et du principe de proportionnalité⁴⁸.

Participation à la concertation de cas

44. Les professionnels susceptibles de prendre part à la concertation de cas sont énumérés à l'art. 3, §1^{er}. L'Autorité constate que l'énumération comporte le même nombre d'instances que le décret flamand, alors que ce dernier s'applique aux services régionaux et communautaires. Bien entendu, le nombre de services visés n'est pas, en soi, un critère pertinent pour évaluer la proportionnalité de la mesure et l'Autorité est d'ailleurs favorable à une énumération précise. Toutefois, l'Autorité estime que le caractère nécessaire et proportionné de la participation de chacune de ces institutions (ainsi qu'une illustration des situations dans lesquelles leur participation pourrait être considérée comme nécessaire) doit figurer dans l'exposé des motifs.
45. En effet, il ne saurait être admis que des services participent à ces réunions « *au cas où* ». Il convient donc d'indiquer clairement dans le projet que la participation du service est conditionnée, outre à une

⁴⁷ L'Autorité précise que la justification des ingérences répondant à un impératif sécuritaire est appréciée au regard du contexte prévalant au moment de l'adoption de la norme. Par conséquent, l'évaluation du caractère nécessaire et proportionné de l'extension d'une mesure doit s'accompagner de la mention dans l'exposé des motifs du projet des éléments de contexte (perpétration d'actes terroristes, niveau de la menace, etc.) entourant l'introduction de l'art. 458^{ter} dans le Code pénal et l'adoption de la circulaire FTF et de la loi CSIL (pour des éléments de contexte, voy. I. Jamine et N. Fadil, Rapport de recherche « Les politiques de lutte contre la radicalisation en Belgique, IMMRC, Leuven, 2019 (https://www.belspo.be/belspo/brain-be/projects/FinalReports/FAR_FinRep_fr.pdf); M. Moucheron, « Délit politique et terrorisme en Belgique : du noble au vil », Cultures & Conflits [En ligne], 61 | printemps 2006, mis en ligne le 17 mai 2006 (<https://journals.openedition.org/conflits/pdf/2038>); C. Thomas, « L'organisation fédérale de la lutte antiterroriste en Belgique », Courrier hebdomadaire du CRISP, 2020/18-19 (n°2463-2464), pp. 5-66 (<https://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2020-18-page-5.htm#re289no289>)). A cet égard, l'évolution du niveau de la menace pourrait être un bon indicateur, mais il conviendra cependant de l'interpréter avec prudence, puisqu'alors qu'une augmentation du niveau de la menace depuis 2018, sur l'ensemble du territoire national, pourrait conduire à conclure à l'inefficacité des CSIL, une augmentation de ce niveau sur le territoire des communes situées en Communauté Wallonie-Bruxelles, pourrait être révélateur du caractère nécessaire de la mesure. Par ailleurs, la Cour de justice estime qu'« *il convient cependant de souligner que le manque de ressources allouées aux autorités publiques ne saurait en aucun cas constituer un motif légitime permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte* » (CJUE, 1^{er} août 2022, C-184/20, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89). Il en résulte que qu'idéalement, il conviendrait également de démontrer que les mesures envisagées n'entendent pas compenser un désinvestissement dans les services de police et de sécurité (pour des éléments de contexte sur ce point, voy. le rapport d'évaluation de la réforme de la police, point 4.1.11., pp. 4 à et sv. <https://www.police.be/5998/sites/5998/files/downloads/cfp-adv-2009-05-29-f.pdf>)

⁴⁸ Cette évaluation devra aussi mettre en évidence que le besoin (lié à au niveau et aux caractéristiques de la menace) est identique ET qu'il doit y être répondu par des mesures identiques des deux côtés de la frontière linguistique

invitation formelle du bourgmestre, à la « *prise en charge* » préalable du « *cas* » par le service compétent (en d'autres termes, la personne concernée doit déjà être « *connue* » du service participant et disposer d'informations susceptibles d'être « *utiles* » à son sujet).

46. L'Autorité constate que l'art. 7, §1^{er}, al. 2, prévoit un nouveau cas de concertation de cas, à savoir la concertation entre un gestionnaire et le participant à la concertation (qui peut être un supérieur hiérarchique). En effet, en vertu des al. 2 et 3 de cet article, le participant peut être un représentant permanent, un supérieur hiérarchique ou le gestionnaire et le Gouvernement peut déterminer les modalités de désignation du membre d'un service amené à participer à une concertation de cas au sein d'une CSIL R.
47. Cette formulation se distingue de celle - que l'Autorité juge préférable - de l'art. 7 du décret flamand qui permet aux personnes invitées de se faire représenter. L'Autorité estime que la formulation du projet n'est pas heureuse, car la représentation d'une personne tenue au secret professionnel en vue de la communication des informations couvertes par le secret auquel elle est tenue relève du contrat *intuitu personae*.
48. De plus, dans les cas où un supérieur hiérarchique ne sera pas couvert par le secret professionnel⁴⁹, il sera préférable que le gestionnaire se fasse représenter par un collègue, plutôt que par un supérieur hiérarchique. En effet, dans la mesure ou la finalité du secret à laquelle ces personnes sont tenues est identique, la communication du secret pourra être couverte par le secret professionnel partagé.
49. L'Autorité estime donc que la création d'une nouvelle exception au secret professionnel n'est - sous réserve de la démonstration inverse dans le commentaire de l'article 7 du projet - ni nécessaire, ni proportionnée et invite le demandeur à reformuler l'art. 7 en permettant au gestionnaire de désigner son représentant. Ce représentant pourra être, soit un représentant permanent (dont il convient de définir le profil et qui sera tenu au secret professionnel en raison de sa fonction), soit une personne auquel le secret pourra être communiqué en vertu du secret professionnel partagé.

Catégories de données

50. Le projet prévoit le traitement des données à caractère personnel qu'il énumère à l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er}. L'Autorité constate que l'art. 4, §3 de la loi CSIL dispose que « *le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes soumises à la discussion en CSIL R, conformément à l'article 3, § 2, n'est pas autorisé, sous réserve des exceptions prévues par la loi* ». Or, les travaux parlementaire de la loi CSIL précisent que cet article « *doit être compris comme interdisant l'enregistrement d'une personne dans une banque de données uniquement parce qu'elle a été soumise à la discussion en CSIL R* »⁵⁰. Bien entendu, le projet pourrait valablement être considéré comme une

⁴⁹ Par exemple, un assistant social d'un centre PMS est tenu au secret professionnel alors qu'un directeur d'établissement scolaire, qui peut être considéré comme son supérieur hiérarchique, ne l'est pas.

⁵⁰ Doc. parl., Ch., 2017-2018, DOC 54-3209/003, p. 14

telle « loi ». Toutefois, en pareille hypothèse, il conviendrait que l'intention du législateur apparaisse clairement dans le projet et que la nécessité et la proportionnalité d'une telle exception légale soit démontrée dans l'exposé des motifs.

51. A défaut, l'Autorité considère que l'énumération figurant à l'art. 12 du projet est simplement empruntée à l'art. 9, §1^{er} du décret flamand précité. Suivant cette interprétation, l'Autorité estime qu'il y a lieu de reformuler l'art. 12 en distinguant – pour chacun des services compétents de la Communauté - les catégories de données dont ces services disposent⁵¹ et sont habilités à communiquer en vertu de ce projet « *dans le respect du besoin d'en connaître* » des autres autorités participantes, des données communiquées par d'autres participants, en réunion de concertation, dont les professionnels relevant des services compétents ont la possibilité de prendre connaissance. L'Autorité invite également le demandeur à préciser dans le commentaire de l'art. 12 qu'il ne s'agit en aucun cas de permettre aux services compétents de se prévaloir de cette disposition pour « *enquêter* » (c'est-à-dire d'étendre les catégories de données à caractère personnel qu'elles sont habilités à collecter), ni de consolider les données dont ils disposent au sujet des « *cas* » abordés en concertation, grâce à des informations communiquées par les autres participants, mais qui seraient irrelevantes pour leurs propres finalités. A titre d'exemple, il ne saurait être question de permettre à la DG Enseignement de la Communauté française, d'enregistrer des données relatives aux convictions politiques, des données policières ou toute autre catégorie de donnée relative aux élèves fréquentant ses établissements qui ne seraient pas nécessaires à la réalisation des finalités figurant dans les normes organisant l'enseignement en Communauté française.
52. L'Autorité estime par ailleurs que le projet doit comporter une disposition imposant au responsable du traitement de veiller, « *conformément au principe d'exactitude prévu à l'article 5.1.d), du RGPD* », à mentionner la source des données (déclaration de la personne concernée, constatation d'un membre du personnel, source officielle de type attestation médicale ou procès-verbal) qu'il enregistre et qu'il communique aux autres services participants. L'Autorité rappelle en effet que l'objet de la concertation de cas est de permettre la constitution d'une image fidèle du « *cas* » en permettant le partage d'informations recueillies en qualité de confidents nécessaires par les professionnels relevant des services concernés. La propagation de simples rumeurs étant étrangère à cette finalité.
53. Comme indiqué ci-avant, dans la mesure où le décret flamand portant sur le même objet est en vigueur depuis plus d'un an, il ne peut être admis d'en reproduire les dispositions sans intégrer dans le commentaire de l'article concerné une évaluation empirique du respect par la disposition concernée de la condition de nécessité et du principe de proportionnalité. Il en résulte, en ce qui concerne les catégories de données traitées, la nécessité de démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché

⁵¹ A titre d'exemple, les données policières devront être omise de cette énumération.

et que les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées.

54. De manière plus spécifique, l'Autorité estime que les données d'identification et de contact (visées à l'art. 12, §1^{er}, 1^o) doivent être précisées. En effet, si la finalité du traitement envisagée par le projet implique de pouvoir identifier et, le cas échéant, contacter la personne concernée, il n'est pas pour autant nécessaire et proportionné de traiter l'ensemble de ces données. Le cas échéant, le Gouvernement peut être habilité à préciser ces catégories.
55. En ce qui concerne le statut de séjour (3^o), l'Autorité estime que l'art. 12 doit inciter les professionnels participants à traiter cette catégorie de donnée dans le strict respect du « *besoin d'en connaître* » des autorités participantes et comporter une description des mesures techniques et organisationnelles devant être prises (le cas échéant, via une habilitation au Gouvernement) visant à garantir que des données couvertes par le secret, communiquées par le service compétent dans le cadre d'une finalité liée à la prévention du terrorisme, ne puissent pas être traitées à des fins de contrôle du séjour par d'autres participants à la concertation de cas.
56. Il convient de préciser les notions de « *mode de vie* » et de « *contexte social* » (4^o) d'une manière permettant de comprendre quelles données peuvent être traitées et en quoi le traitement de ces données (ainsi que celui des données relatives aux loisirs) est pertinent pour la finalité prévue par le projet.
57. En ce qui concerne les données relatives à la composition de ménage (6^o), il convient de préciser dans le commentaire de l'art. 12, les circonstances dans lesquelles ces données peuvent être traitées. S'agit-il d'identifier les relations ou les contacts du « cas » (auquel cas il convient de préciser que les données relatives à la composition de ménage d'une personne isolée ne devraient pas être communiquées) ou le traitement de cette catégorie de donnée poursuit-elle un autre objectif ? Dans cette dernière hypothèse, le caractère nécessaire et proportionné du traitement de cette catégorie de donnée devra être démontré dans le commentaire de l'art. 12.
58. La notion de « *conditions de logement* » (7^o) doit être précisée de manière à déterminer (par exemple) s'il s'agit de déterminer la qualité de locataire ou de propriétaire du « cas » ou s'il s'agit des conditions de salubrité du logement occupé. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que le traitement de cette catégorie de donnée est susceptible d'impliquer le traitement de données à caractère personnel relatives à des tiers (par exemple un bailleur). Le cas échéant, il conviendrait de préciser dans le commentaire de l'art. 12, que les contacts du « cas » visent notamment le bailleur de la personne concernée.
59. En ce qui concerne les données policières (8^o), il convient de préciser si cette notion vise la communication des données par le bourgmestre conformément à l'art. 12, §2 de l'AR du 21 juillet 2016

relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters⁵² ou si cette notion englobe d'autres données policières. Dans cette dernière hypothèse, l'Autorité rappelle qu'en vertu de l'art. 184 de la constitution, l'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux ne peuvent être réglés que par une loi fédérale et qu'en vertu de l'article 44/11/9, §2, al.2 de la loi sur la fonction de police, la liste des autorités destinataires de ces données doit être « *arrêtée par les ministres de l'Intérieur et de la Justice sur la base d'une proposition du Comité information et ICT visé à l'article 8sexies de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux* »⁵³. Enfin, comme à chaque fois que des données issues des banques de données policières sont susceptibles d'être traitées, l'Autorité souligne que compte tenu du dispositif mis en place par un projet tel que celui-ci, les responsables du traitement doivent être invités à consacrer une attention toute particulière au caractère exact à jour des données qu'ils traitent, conformément à l'article 5.1.d), du RGPD. En effet, les faits concernés pourront être contestés dès lors qu'ils ne seront pas nécessairement (définitivement) établis. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il convient de prévoir – idéalement dans un accord de coopération - que de telles données ne pourront être traitées que pour autant que leur caractère exact ait pu être établi par le biais d'un « *flux retour justice* » (sur le modèle de celui prévu à l'article 646 du code d'instruction criminelle⁵⁴).

60. La notion de « *données juridiques* » (8°) doit être précisée. Si, comme le comprend l'Autorité, cette notion vise les données issues du casier judiciaire des personnes concernées, il convient de préciser – dans un souci de respect du principe de proportionnalité - que l'évocation de condamnations mineures, étrangères aux infractions terroristes visées au titre *I ter* du Livre II du Code pénal, voire très anciennes⁵⁵ ne serait pas couverte par la concertation de cas visée à l'art. 458ter du Code pénal et la divulgation de ces données méconnaîtrait l'obligation de secret professionnel.
61. La notion de « *données relatives à la santé* » (9°) doit également être précisée de manière à permettre aux personnes concernées de déduire quelles catégories de données de santé sont susceptibles d'être

⁵² *Sans mettre en péril les impératifs opérationnels, le bourgmestre utilise, après un éventuel contact avec le chef de corps de la zone de police qui lui a transmis la carte d'information, les données à caractère personnel et informations émanant de celle-ci dans le cadre de ses compétences légales et sous sa propre responsabilité*

⁵³ Le cas échéant, il sera également tenu compte de la Directive commune des Ministres de la Justice et de l'Intérieur du 2 février 2021, relative à la détermination des modalités de communication des données à caractère personnel et informations traitées dans le cadre de leurs missions de police administrative et judiciaire, telles que visées aux articles 14 et 15 de la loi sur la fonction de police, par les services de police et à l'accès direct et l'interrogation directe de la BNG (https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=21-02-02&numac=2021040092)

⁵⁴ Les catégories d'informations extraites de décisions coulées en force de chose jugée prise par un tribunal correctionnel, une cour d'assises ou une cour d'appel et qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées dans la banque de données nationale générale visée à l'article 44/7 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, dénommée ci-après BNG, sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Les catégories d'informations extraites de décisions de non-lieu des juridictions d'instructions qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

Les catégories d'informations extraites de décisions de classement sans suite pour charge insuffisante ou pour absence d'infraction, prises par le ministère public qui sont susceptibles de modifier celles enregistrées en BNG sont communiquées endéans les trente jours à la police, selon les modalités définies par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres.

⁵⁵ Sur cette question voy. V. De Greef, « *Surveiller et punir... Les personnes condamnées par le casier judiciaire* », Le casier judiciaire. Approches critiques et perspectives comparées, sous la dir. de V. De Greef et J. Pieret, Bruxelles, Larcier, coll. Crimen, 2011, pp. 21-39

traitées « *pour réaliser l'objectif de la CSIL R* »⁵⁶ et aux participants (tels que ceux représentant les hôpitaux universitaires) d'être « *armés* » pour faire face⁵⁷, par exemple, à une demande de communication d'une « *liste de tous les patients au stade terminal du cancer au motif que des gens pourraient préparer un attentat et, pour ce faire, seraient prêts à instrumentaliser un patient en fin de vie* »⁵⁸. L'Autorité estime en outre que, pour autant que cette disposition soit maintenue, il convient de rappeler dans le commentaire de l'art. 12 que le traitement des données relatives à la santé ne se confond pas avec la communication d'un dossier médical à laquelle les art. 9 et 10 de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient⁵⁹ continuent à s'appliquer.

62. Les notions de « *situations et comportements à risque* » (10°) et de « *données comportementales* » (13°) doivent également être précisées. Ainsi, si l'auteur du projet a par exemple entendu viser les déplacements de la personne concernée dans des zones de conflit ou abritant des camps d'entraînement pour combattants étrangers au travers de la notion de « *situations et comportements à risque* », il convient de le préciser.
63. En ce qui concerne les données révélant l'origine ou la provenance (11°), il convient de préciser s'il s'agit de traiter les données relatives au lieu de naissance de la personne concernée ou d'autres catégories de données, par exemple liées à la nationalité de la personne concernée et/ou à la nationalité des parents de la personne concernée. Dans chacun de ces cas, il conviendra de démontrer le caractère nécessaire et proportionné du traitement de cette catégorie de donnée dans l'exposé des motifs (ou d'omettre la disposition).
64. Le caractère nécessaire et proportionné du traitement des données relatives aux convictions politiques, religieuses ou philosophiques (12°) devra également être démontré dans le commentaire de l'art. 12. Une telle démonstration permettra de conduire à exclure le traitement des données relatives à ces convictions lorsqu'elle seront manifestement inutiles à la prévention du terrorisme et du radicalisme. L'Autorité rappelle au passage que la finalité des CSIL est limitée à la prévention du terrorisme et du radicalisme et qu'un cas d' « *extrémisme* » au sens de l'article 8, 1°, c°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité⁶⁰, ne peut faire l'objet d'une concertation de cas. La démonstration susmentionnée permettra également de déterminer si les convictions philosophiques sont (erronément) mentionnées en raison du fait qu'elles sont énoncées conjointement

⁵⁶ L'Autorité rappelle que les services de police ne peuvent eux-mêmes traiter que « *les données relatives à la santé sont traitées uniquement dans le but de comprendre le contexte lié à la personne concernée, ainsi que pour assurer la sécurité et protéger la santé de toute personne susceptible d'entrer en contact avec les personnes concernées dans le cadre de l'intervention policière. Lorsque des données relatives à la santé sont traitées, il est mentionné si ces données proviennent ou non de professionnels de soins de la santé* » (voy. l'art. 44/1, §3, 2° LFP inséré par la loi du 22 mai 2019 ; La même disposition prévoit en outre que « *le traitement de données relatives à la santé visé dans cet article n'a jamais pour conséquence de contraindre les personnes concernées à se soumettre à des examens médicaux* ». Il serait donc difficilement justifiable de permettre aux services compétents de la Communauté française de traiter toute donnée de santé.

⁵⁷ Entendez « pour refuser »

⁵⁸ Sur cet exemple, voy. Benoit DEJEMEPPE, « De l'art. 458 à l'article 458ter du Code pénal : le secret professionnel plus si secret que ça », in Actes du colloque Le silence a du sens – la concertation de cas en question, *op. cit.*, p. 19

⁵⁹ MB 26.09.2002

⁶⁰ MB 18.12.1998

dans de nombreuses dispositions (dont l'art. 9.1. du RGPD) ou si certaines convictions philosophiques doivent effectivement laisser craindre une radicalisation violente. Dans le premier cas, la mention de ces données devra bien entendu être omise du projet.

65. Enfin, en ce qu'il permet le traitement d' « *autres données nécessaires* », il convient d'omettre le point 14° de l'art. 12, §1^{er} du projet. En effet, cette formulation constitue un chèque en blanc justifiant n'importe quel traitement de données et méconnaît par conséquent les principes de légalité et de prévisibilité.

Personnes concernées

66. Les personnes concernées sont mentionnées à l'art. 12, §1^{er}, al. 2 du projet. Il s'agit du « *cas* » désigné par le bourgmestre conformément à l'art. 3, §2 de la loi CSIL ainsi que de ses « *relations et contacts* ». En ce qui concerne cette dernière catégorie de personnes concernées, il est précisé « *dans la mesure où le traitement de ces données à caractère personnel est nécessaire afin de réaliser l'objectif de la CSIL R* ». Le commentaire de l'art. 12 n'apporte aucune précision sur ce point.
67. L'Autorité relève que ce libellé est également emprunté au décret flamand précité (art. 9, §1^{er}, al. 2) et que la disposition relative aux « *relations et contacts* » trouve son origine dans la mention, par la VTC, de sa « *supposition* » suivant laquelle les relations et contacts de la personne concernée auront également leur importance⁶¹. Le législateur flamand a donc introduit ces notions dans son projet sans les conformer à l'autre remarque formulée, dans le même paragraphe, par la VTC, à savoir qu'il convient de prévoir des critères permettant de déterminer si un dossier peut faire l'objet d'une concertation de cas.
68. Une fois de plus, l'Autorité estime que la démonstration du caractère nécessaire et proportionné d'une mesure (engendrant une ingérence importante), déjà en vigueur ailleurs, implique notamment de démontrer que le besoin auquel la mesure entend répondre est bien identique et que l'application de la mesure, là où elle a été appliquée, a bien eu l'effet escompté. Si le caractère nécessaire et proportionné de cette disposition est effectivement démontrable, cette démonstration devra figurer dans le commentaire de l'art. 12. L'Autorité doute cependant qu'une telle démonstration puisse être apportée. En effet, la finalité des traitements de données dans le cadre des CSIL R n'est pas de se substituer aux enquêteurs, mais comme indiqué *supra*, d'optimiser l'évaluation du cas en vue de permettre la détection précoce des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation (ou que des signes permettent de penser qu'elles se trouvent dans un processus de radicalisation) et, le cas échéant, d'élaborer un parcours de suivi individualisé. Par conséquent, le « *cas* » pourra être placé sur la liste des cas à évoquer en raison de ses contacts et relations, mais ses contacts et relations n'auront, en principe, pas à être évoqués en concertation. Quoi qu'il en soit, l'Autorité estime que le caractère nécessaire et proportionné de cette disposition devra être démontré en s'appuyant sur la pratique en

⁶¹ Avis 2020/36, *op. cit.*, point 33, p. 7

vigueur en Flandre. En outre, si le traitement de données relatives à des personnes autres que les « cas » devait être maintenu, l'Autorité invite le demandeur à intégrer dans le projet, l'obligation de distinguer clairement les personnes se trouvant dans un processus de radicalisation (ou s'étant trouvé dans un tel processus et pour lesquelles il y a un risque non résiduaire qu'elles y retournent à nouveau), des victimes et des témoins (ou témoins potentiels)⁶².

69. L'Autorité constate par ailleurs que certaines sources, se fondant vraisemblablement sur la circulaire confidentielle précitée, indiquent que « *des cas peuvent être soumis à la discussion par n'importe quel partenaire* »⁶³. Ceci contredit l'art. 12, §1^{er}, al. 2 du projet qui vise quant à lui le « cas » désigné par le bourgmestre, mais également l'art. 3, §2 de la loi CSIL⁶⁴. L'Autorité insiste donc pour que le commentaire de l'article 12 mentionne clairement qu'en vertu de l'art. 3, §2 de la loi CSIL, seul le bourgmestre est habilité à établir la liste des cas et que, s'il est vrai que les services participants peuvent lui communiquer « *des informations* », même d'initiative, la communication d'informations relatives à une personne qui adopterait un comportement ou qui tiendrait des propos extrémistes sans indications particulières de passage à l'acte terroriste, outrepasserait en revanche les limites de la finalité de la concertation de cas, constituerait un traitement de données illicite au sens de l'art. 5.1.a) du RGPD et le participant pourrait faire l'objet de poursuites pour violation de l'art. 458 du Code pénal⁶⁵.

Cas particulier : les « cas » mineurs d'âge

70. L'art. 8 du projet prévoit que la décision de participer à une concertation concernant un mineur d'âge doit s'apprécier à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Gouvernement est habilité à déterminer les cas dans lesquels un accord est requis tout en se référant aux modalités prévues à l'article 23 du décret du 18 janvier 2018 portant le Code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse. Enfin, il est prévu que le gestionnaire mettant en œuvre une mesure d'aide ou de protection de la jeunesse peut passer outre le refus si le mineur est repris dans la banque de données commune.

⁶² En ce sens, voy. OCAM, *op. cit.*, p. 22

⁶³ voy. OCAM, *op. cit.*, p. 9

⁶⁴ Ceci s'explique par le fait qu' « *une première version du texte prévoyait que « chaque membre d'une CSIL R peut soumettre à la discussion le cas d'une personne pour laquelle il existe des indices selon lesquels elle se trouve dans un processus de radicalisation ».* La Communauté française estimait pour sa part que seul le bourgmestre devait disposer de ce droit d'initiative, à l'instar du directeur coordonnateur administratif au sein de la Taskforce locale. Le ministre fit droit à la demande de la Communauté française afin que le projet de loi bénéficie du soutien le plus large possible » ; Voir le projet de loi portant création des cellules de sécurité intégrales locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, amendement, Doc., Chambre, 2017-2018, n° 3209/2, amendement n° 1 et Doc., Chambre, 2017-2018, n° 3209/3, p. 3 et 4 et p. 10 et 11 et p. 16-18, cité par F. XAVIER, *L'accroissement du rôle du bourgmestre dans les matières liées à la sécurité, spécialement en ce qui concerne le radicalisme, l'extrémisme violent et le terrorisme*, Rev. dr. communal, 2021/2, p.8

⁶⁵ En effet, lorsqu'il a défini la finalité des CSIL R, le législateur n'a pas renvoyé à la définition très large de l'extrémisme contenue à l'article 8, 1°, c°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité (MB 18.12.1998), mais uniquement à la définition du processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15° de cette même loi.

71. L'Autorité en prend acte, mais invite le demandeur à insérer une référence à la circulaire COL 4/2018 précitée et à la nécessité de respecter les art. 50 et 55 de la loi sur la Jeunesse du 8 avril 1965, dans le commentaire de l'art. 8⁶⁶.

II.4. Responsables du traitement

72. Sur le plan de la désignation des responsables du traitement, l'Autorité rappelle sa pratique d'avis constante selon laquelle une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée⁶⁷.
73. En l'espèce, l'art. 12, §3 du projet désigne les services relevant des compétences de la Communauté française (individuellement) comme responsable du traitement des données visées à l'art. 12, §1^{er} du projet.
74. L'Autorité estime que cette formulation est trop large. En effet, les services compétents ne déterminent les finalités et les moyens que pour les seules données communiquées et enregistrées (et comme indiqué lors de l'analyse des catégories de données susceptibles d'être traitées, l'enregistrement des données communiquées par les autres services méconnaîtrait le principe de finalité).
75. Par définition⁶⁸, les données susceptibles d'être communiquées par les services compétents de la Communauté sont celles qu'ils ont pu collecter pour les besoins de la mise en œuvre de leurs missions.

⁶⁶ Lorsque des consultants du service social pour l'aide judiciaire à la jeunesse ou que des collaborateurs d'instances d'aide volontaire à la jeunesse (comme le Vertrouwenscentrum Kindermishandeling, Kind & Gezin) participent à une concertation, il se pose toutefois un problème lié à la confidentialité des rapports. Des articles 50 et 55 de la Loi sur la Jeunesse du 8 avril 1965, il résulte que les rapports sociaux concernant la personnalité et le milieu de vie des mineurs sont uniquement destinés au juge de la jeunesse pour l'imposition d'une mesure d'éducation adéquate. Ces rapports ne peuvent pas être utilisés dans une procédure pénale. La Cour de Cassation adopte à cet égard un point de vue sévère : ces rapports ne peuvent même pas être utilisés dans une affaire pénale s'ils contiennent des informations au bénéfice du prévenu et les critères d'exclusion de la preuve obtenue irrégulièrement ne s'appliquent pas à ces rapports (art. 32 TP CIC) (Cass. 21 septembre 2016), voy. point 3.4.5.3., p. 16 (https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/col04_2018_casusoverleg_fr.pdf)

⁶⁷ Voir notamment : avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie, considérants nos 42 et s. ; avis n° 131/2022 du 1^{er} juillet 2022 concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts, considérants nos 55 et s. ; l'avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier, considérants nos 35-37 ; l'avis n° 37/2022 du 16 février 2022 concernant un avant-projet de décret instituant la plateforme informatisée centralisée d'échange de données 'E-Paysage', considérant n° 22 ; l'avis n° 13/2022 du 21 janvier 2022 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de primes à l'amélioration de l'habitat et un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2012 relatif à l'octroi d'aides financières en matière d'énergie, considérants nos 9-17 ; l'avis n° 65/2019 du 27 février 2019 concernant un projet d'accord de coopération modifiant l'accord de coopération du 23 mai 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française portant sur le développement d'une initiative commune en matière de partage de données et sur la gestion conjointe de cette initiative, considérants nos 90-113.

⁶⁸ Et comme mentionné lors de l'analyse des finalités

Par conséquent, la liste de l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er} du projet⁶⁹ est bien trop étendue et la référence à cette liste (ou la liste elle-même) doit être adaptée.

76. L'Autorité doute du bien-fondé de la désignation des services en tant que responsable du traitement des données évoquées par eux en concertation. En effet, ces données sont couvertes par le secret professionnel et leur révélation par le gestionnaire, fut-ce à des collègues ou supérieurs, n'est pas requise pour permettre à la CSIL de remplir sa fonction de prévention du terrorisme et du radicalisme. Par conséquent, seuls les participants sont responsables du traitement de ces données et leur divulgation au sein du service⁷⁰ serait constitutif d'un détournement de finalité. Il convient donc de modifier l'art. 12, §3 du projet en ce sens.
77. L'Autorité est d'avis qu'il y a lieu de considérer que l'autorité organisatrice de la CSIL (à savoir le bourgmestre) est co-responsable du traitement des données évoquées en concertation de cas, avec les participants à la CSIL (chacun pour les données qu'il communique). Toutefois, l'Autorité constate qu'un décret de la Communauté française n'est pas la norme appropriée pour prévoir une telle désignation.
78. En revanche, il peut être prévu que les services compétents sont responsables du traitement des données relatives au refus de participation du professionnel invité (à savoir le rapport reprenant les éléments explicatifs de la non-participation). A cet égard, l'Autorité estime qu'il y a lieu de préciser dans le commentaire de l'art. 7, qu'alors que la non-participation peut avoir à être motivée (par exemple par le fait que le « cas » ne porte pas sur une personne connue du service), l'absence de communication d'informations par le participant est, quant à elle, discrétionnaire (l'art. 458 *ter* prévoit en effet un droit à la parole, mais non une obligation).
79. En ce qui concerne le « *propre dossier du participant* » visé à l'art. 12, §1^{er}, al. 3 du projet, comme indiqué lors de l'analyse des finalités, l'Autorité comprend qu'il s'agit d'un dossier tenu par le professionnel participant à la concertation (et non de celui du « cas »). Suivant cette interprétation, l'Autorité estime que le participant (et non le service) devrait être responsable du traitement des données contenues dans ce dossier.

⁶⁹ Largement commentée lors de l'analyse des principes de proportionnalité et de minimisation

⁷⁰ En dehors de l'hypothèse du secret professionnel partagé

II.5. Durée de conservation des données traitées

80. 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.
81. La durée de conservation maximale des données « *obtenues dans le cadre d'une concertation de cas* » est déterminée à l'art. 12, §4 du projet⁷¹.
82. L'Autorité rappelle qu'à son estime, la finalité envisagée par le projet ne permet pas aux services de conserver les données à caractère personnel, relatives aux « *cas* », communiquées par les autres participants.
83. Par conséquent, il convient de reformuler l'art. 12, §4 du projet de sorte qu'il ne vise que des données relatives au refus de participation du professionnel invité (visé à l'art. 7 du projet) et le « *propre dossier du participant* » (visé à l'art. 12, §1^{er}, al. 3 du projet).

II.6. Limitations des droits des personnes concernées

84. L'art. 12, §5 du projet dispose qu' « *en application de l'article 23, paragraphe 1, a), c), d) et i), du règlement général sur la protection des données, les services relevant des compétences de la Communauté française peuvent décider de ne pas appliquer les obligations et les droits visés aux articles 12 à 21 du règlement précité lors du traitement des données à caractère personnel dans le cadre du présent décret si les conditions visées aux alinéas 2 à 7 sont remplies* ».
85. L'Autorité constate tout d'abord que les alinéas 3 à 7 n'énoncent pas des conditions mais des modalités (en ce qui concerne l'al.2, voy. ci-dessous).
86. L'art. 12, §5, al. 3 précise que « *la possibilité de dérogation, visée à l'alinéa 1er, ne concerne que les données qui sont partagées ou obtenues dans le cadre d'une concertation de cas au sein d'une CSIL R ou dans le cadre d'une inscription, conformément à l'article 11 du présent décret* ».

⁷¹ Les données à caractère personnel, obtenues dans le cadre d'une concertation de cas au sein d'une CSIL R, ne sont pas conservées plus longtemps qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif du traitement des données, visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, et sont effacées ou détruites dès que la conservation n'est plus nécessaire pour atteindre l'objectif du traitement des données, visé au paragraphe 1er, alinéa 1er. Le délai maximal de conservation des données à caractère personnel obtenues dans le cadre d'une concertation de cas au sein d'une CSIL R, s'élève à un an. Le délai précité commence à la date de la dernière discussion de concernant l'intéressé lors de la concertation de cas au sein d'une CSIL R.

Le délai maximal de conservation, visé à l'alinéa 1er, peut être portée à cinq ans lorsqu'il s'agit de données de personnes à l'égard desquelles il existe des indices sérieux qu'elles peuvent présenter un risque dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. La prolongation du délai maximal de conservation à cinq ans est motivée à l'aide d'éléments objectifs qui démontrent le risque dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, à savoir la gravité des faits commis, le fait que l'intéressé a déjà fait l'objet d'une arrestation, ou la gravité des soupçons pesant sur une personne, dans la mesure où ces faits, arrestations antérieures ou soupçons s'inscrivent dans le cadre de la prévention du terrorisme ou de la radicalisation violente. La prolongation du délai maximal de conservation à cinq ans fait l'objet d'une discussion préalable dans le cadre d'une CSIL R.

87. L'Autorité souligne que toute limitation aux droits dont disposent les personnes concernées en vertu du RGPD doit, non seulement, poursuivre un des objectifs énumérés à l'article 23.1 du RGPD, mais également répondre aux formes prescrites par l'article 23.2 du RGPD. De plus, toute limitation aux droits des personnes concernées se doit également d'être limitée au strict nécessaire tant en termes d'ampleur que de durée⁷². Les dispositions en projet doivent donc énoncer clairement qui sont les responsables du traitement (pour autant qu'ils relèvent de leur sphère de compétence normative) bénéficiant desdites dérogations, quels droits des personnes concernées sont limités, à quelle fin ces dérogations sont prévues, jusqu'à quel moment elles peuvent trouver à s'appliquer, et le cas échéant, moyennant la mise en place de quelles mesures particulières (intervention du DPO, etc.). L'actuelle libellé de l'al. 2⁷³ est en tout état de cause insuffisant à cet égard.
88. L'Autorité estime que le caractère nécessaire et proportionné de cette mesure doit également figurer dans le commentaire de l'art. 12. L'Autorité comprend mal comment la pertinence de cette disposition alors que le dernier alinéa impose une obligation de transparence aux participants. L'Autorité présume que cette disposition vise l'application de l' [Art. 14](#) LTD (qui, au demeurant, prévoit aussi une exception au principe de transparence). Le cas échéant, il convient d'y faire référence explicitement (ou, si la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité ne peut être apportée, d'omettre la disposition).
89. A noter enfin que, pour rendre la disposition en projet compatible avec l'article 23.2 du RGPD, il convient de prévoir des garanties (telles que : association du délégué à la protection des données pour la consignation des motifs de fait ou de droit sur lesquels se fonde la décision de refus d'accéder au droit de la personne concernée et mise à disposition desdits motifs à l'Autorité de protection des données à 1^{ère} demande, information des personnes concernées du refus d'accéder à sa demande et des motifs sauf si cela risque de compromettre la finalité protégée par la dérogation (finalité protégée qu'il convient d'identifier dans le projet), information des personnes concernées ayant souhaité exercer leurs droits de la levée de la dérogation dès que l'élément justifiant la dérogation disparaît, information des personnes concernées des recours dont elles disposent dans ce cadre, ...) ⁷⁴.

⁷² Avis n° 34/2018 du 11 avril 2018 *concernant un avant-projet de loi 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 et plus spécifiquement ses considérants 36 à 38 ; Avis n° 41/2018 du 23 mai 2018 concernant un avant-projet de loi portant des dispositions financières diverses ; Avis n° 88/2018 du 26 septembre 2018 sur le projet d'arrêté du Gouvernement flamand portant adaptation des arrêtés du Gouvernement flamand au règlement (UE).*

⁷³ « à condition que la non application des obligations et des droits visés aux articles 12 à 21 du règlement précité soit une mesure nécessaire et proportionnelle visant à prévenir des infractions terroristes visées au titre Ier du livre II du Code pénal, et visant à garantir les intérêts visés à l'article 23, paragraphe 1, a), c), d) ou i), du règlement général sur la protection des données ».

⁷⁴ En ce sens voy. l'avis de l'APD n°08/2022 du 21 janvier 2022 donné au sujet d'un avant-projet de loi relatif à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications et portant désignation d'une autorité nationale de certification de cybersécurité, point 79, p. 29

Par ces motifs,**L'Autorité est d'avis que**

- le traitement des données relatives aux professionnels participant à la concertation de cas peuvent se fonder sur l'art. 6.1.e) du RGPD, mais le traitement des données à caractère personnel des « cas » concernés devrait être fondé sur l'art. 6.1.c) du RGPD (points 17 et 18) ;
- l'art. 12, §2, al. 2 du projet doit être reformulé en indiquant que les traitements de catégories particulières de données au sens de l'art. 9.1. du RGPD n'est envisageable que pour autant qu'ils soient nécessaires pour des raisons impérieuses d'intérêt général au sens de l'art. 9.2.g) du RGPD (point 21) ;
- le commentaire de l'art. 12 doit comporter des exemples de cas dans lesquels le législateur estime que cette condition de nécessité est rencontrée ou non (point 21) ;
- qu'il convient de reformuler l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er} du projet en faisant référence aux « *traitements nécessaires pour permettre à la CSIL R d'assurer la gestion des cas dans un but de prévention des infractions terroristes visées au titre Iter du Livre II du Code pénal, conformément à l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 30 juillet 2018* » (point 27) ;
- le commentaire de l'art. 12 devrait détailler des deux volets composant la gestion des cas (point 27) ;
- l'exposé des motifs devrait exemplifier les circonstances dans lesquelles un traitement serait constitutif d'un détournement de finalité (point 28) ;
- l'art. 12 du projet doit distinguer la communication des données initialement traitées par les services compétents de la Communauté française aux autres participants de la collecte et les données communiquées par les autres participants (point 29) ;
- l'exposé des motifs doit préciser que la CSIL R ne peut être organisée, ni aux fins de prévenir des délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis du Code pénal, ni aux fins de la mise en place d'une enquête d'intégrité (points 31 et 32) ;
- le commentaire de l'art. 12 du projet doit comporter une référence à l'art. 313 de la loi du 6 juillet 2017 insérant un art. 458^{ter} dans le Code pénal ainsi qu'aux travaux préparatoires relatifs à cette disposition (point 33) ;
- le projet devrait attirer l'attention des professionnels participants quant à la possibilité d'un traitement de leurs données à des fins répressives (point 34) ;
- la finalité de la tenue du propre dossier du participant doit être précisée dans le projet (point 35) ;
- la finalité mentionnée à l'art. 12, §1^{er}, al. 3, 4^o du projet ainsi que le commentaire de l'art. 13 doivent être adaptés (point 36) ;

- l'exposé des motifs du projet doit démontrer que l'accroissement de l'ingérence résultant des dispositions du projet répond à un besoin de renforcement des mesures de lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation (points 42 et 43) ;
- le caractère nécessaire et proportionné de la participation de chacune des institutions visées (ainsi qu'une illustration des situations dans lesquelles leur participation pourrait être considérée comme nécessaire) doit figurer dans l'exposé des motifs (point 44) ;
- le projet doit mentionner que la participation du service est conditionnée, outre à une invitation formelle du bourgmestre, à la « *prise en charge* » préalable du « *cas* » par le service compétent (point 45) ;
- l'art. 7 du projet doit être reformulé de manière à permettre au gestionnaire de désigner son représentant « permanent » (pour autant que la fonction soit définie de manière telle que le secret professionnel lui soit applicable, soit un autre « *mandataire* » auquel le secret pourra être communiqué en vertu du secret professionnel partagé (point 49) ;
- l'art. 12, §1^{er}, al. 1^{er} du projet doit être reformulé (ainsi que le commentaire relatif à cette disposition) en distinguant – pour chacun des services compétents de la Communauté - les catégories de données dont ces services disposent et sont habilités à communiquer en vertu de ce projet « *dans le respect du besoin d'en connaître* » des autres autorités participantes, des données communiquées par d'autres participants, lors de la concertation, dont les professionnels relevant des services compétents ont la possibilité de prendre connaissance (point 51) ;
- le projet doit comporter une disposition imposant au responsable du traitement de veiller, « *conformément au conformément principe d'exactitude prévu à l'article 5.1.d), du RGPD* », à mentionner la source des données (déclaration de la personne concernée, constatation d'un membre du personnel, source officielle de type attestation médicale ou procès-verbal) qu'il enregistre et qu'il communique aux autres services participants (point 52) ;
- le commentaire de l'art. 12 doit comporter une démonstration, basée sur des éléments factuels et objectifs (issues de de l'expérience flamande), de l'efficacité du traitement des catégories de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché et du fait que les avantages qui découlent du traitement de données en question sont plus importants que l'ingérence dans les droits et libertés des personnes concernées qu'ils engendrent (point 53) ;
- les catégories de données doivent être précisées, le cas échéant par le Gouvernement, pour autant qu'il y soit expressément habilité par le projet (points 54 à 64) ;
- le point 14^o de l'art. 12, §1^{er} du projet doit être omis (point 65) ;
- le caractère nécessaire et proportionné de la mention des relations et contacts du « *cas* » doit être démontré dans le commentaire de l'art. 12 (point 68) ;

- l'obligation de distinguer clairement les personnes se trouvant dans un processus de radicalisation (ou s'étant trouvé dans un tel processus et pour lesquelles il y a un risque non résiduaire qu'elles y retournent à nouveau), des victimes et des témoins (ou témoins potentiels) doit figurer dans le projet (point 68) ;
- le commentaire de l'article 12 doit mentionner clairement qu'en vertu de l'art. 3, §2 de la loi CSIL, seul le bourgmestre est habilité à établir la liste des cas et que, s'il est vrai que les services participants peuvent lui communiquer « *des informations* », même d'initiative, la communication d'informations relatives à une personne qui adopterait un comportement ou qui tiendrait des propos extrémistes sans indications particulières de passage à l'acte terroriste, outrepasserait les limites de la finalité de la concertation de cas, constituerait un traitement de données illicite au sens de l'art. 5.1.a) du RGPD et que le participant pourrait faire l'objet de poursuites pour violation de l'art. 458 du Code pénal (point 69) ;
- une référence à la circulaire COL 4/2018 précitée et à la nécessité de respecter les art. 50 et 55 de la loi sur la Jeunesse du 8 avril 1965 doit être insérée dans le commentaire de l'art. 8 (point 71) ;
- l'art. 12, §3 du projet doit être adapté (points 76 à 79) ;
- il convient de reformuler l'art. 12, §4 du projet de sorte qu'il ne vise que des données relatives au refus de participation du professionnel invité (visé à l'art. 7 du projet) et le « *propre dossier du participant* » (visé à l'art. 12, §1^{er}, al. 3 du projet) (point 83) ;
- le caractère nécessaire et proportionné de la limitation des droits des personnes concernées doit figurer dans le commentaire de l'art. 12 (point 88) ;
- le cas échéant, le projet doit se référer à l'application de l'art. 14 LTD et prévoir des garanties (points 88 et 89).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière,-Directrice