



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 43/2024 du 26 avril 2024

Objet: Avant-projet de loi portant assentiment de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté française et la Région Wallonne relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel (CO-A-2024-084)

Mots-clés : guidance et traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel - prévisibilité et principe de légalité – données sensibles – données relatives aux condamnations pénales et aux infractions - anonymisation.

Version originale

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis de Monsieur Paul Van Tigchelt, ministre de la justice, reçue le 21 février 2024;

Vu les informations complémentaires transmises le 14 mars et le 29 mars 2024 ;

émet, le 26 avril 2024, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Introduction

1. En date du 21 février 2024, le ministre de la justice a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un avant-projet de loi portant assentiment de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté française et la Région Wallonne relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel (l'« **avant-projet** »).
2. L'accord de coopération auquel l'avant-projet entend porter assentiment (l'« **accord de coopération** ») a pour vocation de remplacer l'actuel accord de coopération du 8 octobre 1998 entre l'Etat fédéral et la Région wallonne relatif à la guidance et au traitement d'auteurs d'infractions à caractère sexuel (l'« **accord de coopération de 1998** ») dès lors que « *les accords de coopération relatif à la guidance et au traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel [...], dans leur version actuelle, ne sont plus adaptés à la nouvelle réalité institutionnelle* ». ¹ L'exposé des motifs explique que le remplacement de l'accord de coopération de 1998 doit se comprendre d'une part, par la volonté de prendre en compte, de « *nombreuses évolutions législatives intégrant de nouveaux cadres légaux* » ² et d'autre part, par la nécessité d'impliquer la Communauté française en tant que partie à l'accord de coopération, dès lors que la sixième réforme de l'Etat a entraîné le transfert des maisons de justice de l'Etat fédéral vers les Communautés.

Les points majeurs que l'Autorité relève dans le présent avis portent sur la nécessité de clarifier / d'identifier :

- **les éléments essentiels des traitements envisagés par l'accord de coopération (§§28-35) ;**
- **les garanties nécessaires au traitement de données sensibles en vertu de l'article 9.2.g du RGPD (§§36 - 39) ; et**
- **l'objectif et la portée du modèle d'enregistrement des données prévu par l'accord de coopération (§40).**

¹ Exposé des motifs, p.1.

² *Id.* Ceci peut être observé en comparant les articles 2 de l'accord de coopération de 1998 et du projet d'accord de coopération soumis à l'Autorité. La liste de dispositions du Code pénal identifiant les infractions pouvant entrer dans le champ d'application de l'accord de coopération a été mise à jour, de même que la liste de réglementations de l'application desquelles relèvent ou sont éligibles de relever les infractions en question.

b. Intervenants et traitements envisagés

3. L'accord de coopération identifie différents intervenants auxquels il confie une série de missions dans le cadre de la guidance et du traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel. Les missions en question présupposent le traitement de données à caractère personnel dont certaines sont sensibles au sens de l'article 9 du RGPD et /ou ont trait à des condamnations pénales ou infractions au sens de l'article 10 du RGPD.

Les équipes psychosociales

4. L'article 1^{er}, 1^o de l'accord de coopération donne la définition suivante des équipes psychosociales: « *équipes pluridisciplinaires spécialisées dans la problématique des auteurs d'infraction à caractère sexuel (AICS) (composées au moins d'un travailleur social, d'un psychologue et d'un psychiatre) et qui travaillent au sein des établissements pénitentiaires, et de rétablissement ou des établissements ou services organisés par le gouvernement fédéral pour la protection de la société, le centre de psychiatrie légale organisé par le gouvernement fédéral ou rétablissement reconnu par l'autorité compétente et organisé par un établissement privé capable de prodiguer des soins appropriés à la personne détenue* ». La liste des établissements au sein desquels une équipe psychosociale exerce sera annexée à l'accord de coopération.
5. L'article 3 de l'accord de coopération investit les équipes psychosociales de missions, dont certaines sont identifiées ci-dessous :
 - « *l'identification des condamnés et des internés pour lesquels il s'avère indiqué de procéder à une investigation psychosociale en regard des prescrits légaux [...]* ;
 - *la mise en œuvre dans le cadre de l'investigation psychosociale d'un plan de détention axé sur la réinsertion prévoyant un accompagnement individuel intrapénitentiaire à visée préthérapeutique en préparation à la guidance ou au traitement post-pénitentiaire organisés par les équipes de santé spécialisées et le centre d'appui ;*
 - *la formulation d'un avis dans le cadre des modalités d'exécution de la peine intégrant le positionnement quant à la mise en place, par un autre service, d'une guidance et/ou d'un traitement spécialisé ; [...]* »

Le centre d'appui

6. L'article 4 de l'accord de coopération investit un centre d'appui, subventionné par le ministre de la justice, de missions, dont la majorité concernent l'apport d' : « *un soutien aux équipes psychosociales [...] et aux équipes de santé spécialisées [...]* »³, par exemple via la mise à disposition d'informations et l'organisation de formations. Parmi les missions dont le centre d'appui est investi, on retrouve également les missions suivantes :

- « *réaliser des recherches scientifiques notamment à partir des données anonymisées fournies au départ des équipes spécialisées, [...]* » ; et
- « *réunir les données socio-épidémiologiques des équipes de santé spécialisées et rédiger sur cette base un rapport annuel qui doit être remis aux Ministres signataires du présent accord au plus tard le 30 avril qui suit l'année concernée* ».

7. L'article 4 de l'accord de coopération précise en outre que « *le centre d'appui peut également accomplir les missions mentionnées à l'article 5 [à savoir, les missions dont l'accord de coopération investit les équipes de santé spécialisées] et à ce titre, se compose d'une équipe spécialisée* ».

Les équipes de santé spécialisées

8. L'article 1er, 5° de l'accord de coopération donne la définition suivante des équipes psychosociales : « *équipes pluridisciplinaires externes spécialisées dans la guidance et le traitement extra-pénitentiaire ambulatoire et résidentiel des AICS [auteurs d'infractions à caractère sexuel]. Elles se composent de professionnels de la psychiatrie, de la psychologie, de la criminologie ou des sciences familiales, sexologiques ou sociales, y travaillant comme membres permanents ou consultants externes* ». L'article 5 de l'accord de coopération liste également des critères auxquels les équipes de santé spécialisées doivent répondre.⁴ La liste des établissements au sein desquels une équipe de santé spécialisée sera annexée à l'accord de coopération.
9. L'article 5 de l'accord de coopération investit les équipes de santé spécialisées de missions, dont certaines sont identifiées ci-dessous :

³ Article 1^{er}, 4° de l'accord de coopération.

⁴ A savoir : « 1° *posséder la personnalité juridique ou relever d'un service possédant la responsabilité juridique [l'Autorité présume, à l'instar du Conseil d'Etat, que l'expression « responsabilité juridique » doit être remplacée par l'expression « personnalité juridique »]* ; 2° *disposer de personnel spécialisé dans la guidance ou le traitement des AICS*; 3° *être capable de mettre en œuvre, sur la base d'un diagnostic précis, des méthodes de traitement, s'appuyant tant sur une expérience clinique que sur des bases scientifiques reconnues au niveau national et international, appropriées aux AICS et à leur guidance*; 4° *participer à la formation permanente en matière de guidance ou de traitement psychologique et social des AICS, subventionnée ou reconnue par les autorités compétentes et dispensée en Belgique ou à l'étranger*; 5° *être disposées à remplir les missions citées à l'article 5, ci-après* ».

- « lorsqu'elles sont sollicitées, formuler des avis sur le diagnostic et les possibilités de traitement des AICS [...], tout en respectant les compétences des équipes psychosociales des établissements pénitentiaires et de défense sociale ;
- prendre en charge la guidance ou le traitement extra-pénitentiaire appropriés des AICS [...];
- adresser un rapport de suivi sur la guidance ou le traitement à l'autorité compétente et à l'assistant de justice en charge du suivi de l'intéressé [...]. »

Les assistants de justice

10. L'article 1er, 7° de l'accord de coopération donne la définition suivante de l'assistant de justice: « agent de l'Administration générale des Maisons de Justice (AGMJ) au sein de la Communauté française qui, à la demande d'une autorité compétente, effectue des missions de contrôle et d'accompagnement de l'intéressé dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice ».
11. L'article 6 de l'accord de coopération investit les assistants de justice de missions. Ces missions, au nombre de treize, doivent se comprendre dans le cadre du suivi et de l'accompagnement de l'auteur d'infractions à caractère et positionnent l'assistant de justice comme un interlocuteur de premier plan pour les autres intervenants et les autorités compétentes⁵. Par exemple, les assistants de justice doivent prendre en charge les enquêtes et guidances imposées par les autorités compétentes, communiquer à certains intervenants des informations qu'ils estiment nécessaires à la réalisation d'une guidance ou d'un traitement⁶, informer et faire rapport aux autorités compétentes relativement au suivi des auteurs d'infractions à caractère sexuel dont ils sont tenus.

c. Collaboration entre (les) différents intervenants et modèle d'enregistrement des données

12. Certaines des missions dont l'accord de coopération investit les différents intervenants impliquent une collaboration avec les autres intervenants. Par exemple, l'article 3 de l'accord de coopération investit

⁵ A savoir, « en fonction des différents cadres juridiques repris à l'article 2 et suivant le moment de l'intervention, [...] le Ministre de la Justice, la chambre de protection sociale, la commission de probation, le juge d'instruction, le procureur du Roi et le juge/le tribunal de l'application des peines ».

⁶ L'article 6, 2° décrit la mission suivante : « communiquer aux équipes de santé spécialisées, au service de formation et au centre d'appui les informations que les équipes psychosociales et eux-mêmes ont estimé nécessaires à la réalisation d'une guidance ou d'un traitement adapté à la problématique des AICS. L'intéressé doit en être informé. Il s'agit, à minima, du jugement ou de l'ordonnance, de l'exposé des faits (si établi par l'autorité judiciaire), de l'extrait de casier judiciaire et du rapport d'expertise éventuel réalisé durant l'enquête pénale. Les documents transmis seront spécifiés dans la convention dont le modèle est annexé. Ceci ne porte pas préjudice aux compétences des autorités judiciaires qui peuvent estimer qu'un document précis ne peut être communiqué ou qui peuvent en autoriser la consultation ».

les équipes psychosociales de « *la collaboration et la concertation avec les experts et les équipes de santé spécialisées et le centre d'appui* » et de « *la collaboration avec les assistants de justice* » et autorise ces mêmes équipes psychosociales à « *solliciter un avis complémentaire en s'adressant aux experts ou au centre d'appui* ».

13. L'accord de coopération mentionne également à plusieurs reprises un « modèle d'enregistrement des données » en lien avec les missions dont il investit certains intervenants :

- l'article 3 de l'accord de coopération investit les équipes psychosociales de la « *collaboration à la mise en place d'un modèle d'enregistrement de données tel que visé dans l'exposé des motifs* » ;

- l'article 5, 5^o de l'accord de coopération investit les équipes de santé spécialisées de la mission de « *collaborer à un modèle d'enregistrement de données en conformité à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel. Ces données sont enregistrées en vue de la recherche scientifique et de l'évaluation de la politique menée en matière de guidance et de traitement des AICS. Les modalités pratiques et éthiques d'enregistrement sont mises au point en étroite collaboration avec les équipes spécialisées, le centre d'appui, la Communauté française, les Directions générales des Etablissements pénitentiaires et de l'Organisation judiciaire, le Service de la Politique criminelle de la Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux du Service Public Fédéral Justice ainsi que le comité d'accompagnement* ».

14. L'exposé des motifs précise pour sa part ce qui suit au sujet de ce modèle d'enregistrement de données : « *En vue de l'exécution d'études scientifiques et de l'évaluation et de la politique préventive, il est souhaitable que les équipes spécialisées à l'intérieur et à l'extérieur des établissements pénitentiaires collaborent à un modèle d'enregistrement des données relatives à la guidance et au traitement psychologique et social des AICS. A cette fin, un réseau composé d'équipes spécialisées se concertera et établira, en collaboration avec les centres d'appui, un modèle d'enregistrement et une méthode générale d'évaluation axée spécifiquement sur les auteurs d'infractions à caractère sexuel. Les modalités pratiques et éthiques seront élaborées en conformité avec la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et approuvées par le Comité d'accompagnement décrit à l'article 7 de l'accord de coopération ⁷* ».

⁷ Il s'agit d'un comité composé de membres désignés par les trois entités parties à l'accord de coopération et chargé de faire rapport et de donner des avis aux trois ministres compétents à propos de l'application de l'accord de coopération.

15. Ce modèle d'enregistrement des données s'est aussi retrouvé au centre d'observations émises par le Conseil d'Etat dans son avis provisoire portant sur les textes d'assentiment à l'accord de coopération, que le demandeur a transmis à l'Autorité en date du 14 mars 2024 :

« Plusieurs dispositions de l'accord de coopération imposent aux différentes instances visées une obligation de collaboration « à un modèle d'enregistrement de données ». Interrogés sur cette obligation et la question de savoir si un accord de coopération ultérieur sera conclu à ce sujet, les délégués des Ministres ont expliqué ce qui suit :

« Les données enregistrées seront anonymisées. Pour les opérateurs dépendant de la Région wallonne, il s'agit d'un enregistrement sécurisé dans le coffre-fort des données de santé de la plate-forme numérique des données de santé reconnue par le biais du décret du 16 octobre 2015 insérant certaines dispositions dans le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé, relatives à la reconnaissance d'une plate-forme d'échange électronique des données de santé, publié au moniteur belge du 30 octobre 2015.

La plate-forme est tiers anonymisateur des données qu'elle met, ensuite, à la disposition de l'AVIQ, dans le respect des règles applicables en matière de RGPD.

Un accord de coopération d'exécution consacrera les modalités entre les entités. L'AC d'exécution ne peut avoir de disposition à portée réglementaire, çàd qu'il doit se contenter de fixer des modalités d'exécution sans créer de nouveaux droits/obligations. Le noyau dur créateur de droit doit se trouver dans l'AC législatif.

Il est important d'avoir en tête les délais des derniers GW. Si l'AC d'exécution n'est même pas en cours de rédaction il va falloir mettre les bouchées double pour espérer une adoption avant la fin de la législature (dernier GW le 6/6/24 --- possibilité d'adopter encore jusqu'au 18/7 pour autant que la procédure ait été initié avant : exemple 1ère lecture fin avril) ».

L'obligation de collaboration « à un modèle d'enregistrement de données » semble donc en réalité viser l'organisation d'un mécanisme d'anonymisation des données. Cela constitue une forme de « garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée » permettant d'assurer le respect du principe de minimisation des données, tel que cela est imposé par l'article 89 du RGPD.

Une telle réutilisation des données traitées par les différents intervenants visés par l'accord de coopération afin de transférer celles-ci auprès d'une plateforme tierce chargée de leur anonymisation avant leur transfert à des fins de recherches scientifiques (l'évaluation de la politique pouvant être assimilée à une finalité de recherche scientifique) ne soulève pas, en soi, d'objection au regard des articles 5 et 89 du RGPD. Cela étant, celle-ci ne ressort pas – à tout le moins pas clairement – de l'accord de coopération.

Le dispositif sera dès lors précisé à ce sujet afin que l'intention poursuivie soit clairement exprimée.

En toute hypothèse, il n'est pas approprié de se référer expressément au sein du dispositif à l'exposé des motifs.

En outre, la conclusion d'un accord de coopération d'exécution permettant d'encadrer ce processus d'anonymisation n'est pas prévue par l'accord de coopération examiné.

Le dispositif sera également complété sur ce point ».

16. Dans ce même avis, le Conseil d'Etat a également considéré qu'il revenait au demandeur de consulter l'Autorité au sujet de la loi et des décrets d'assentiment, dans la mesure où « [ils] *doivent être considérés comme des mesures législatives qui se rapportent à un traitement de données à caractère personnel dès lors que l'accord de coopération auquel il est porté assentiment organise l'anonymisation de données à caractère personnel en vue de la recherche scientifique (voir l'observation générale) ».*
17. Par e-mail du 29 mars 2024, le demandeur (SPF Justice) a précisé que :
 - « *les données concernées relèvent des domaines : démographique, délictueux, diagnostique, socio environnemental et thérapeutique* » ; et
 - « *au niveau fédéral un système pareil est utilisé* », en faisant référence au système d'enregistrement sécurisé et d'anonymisation évoqué dans la réponse du demandeur fournie au Conseil d'Etat citée (voir paragraphe 15).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Remarques liminaires

Signature de l'accord de coopération et des textes d'assentiment

18. Tant l'accord de coopération que la loi et les décrets d'assentiment soumis par le demandeur à l'Autorité au moment de l'introduction de la demande d'avis ont fait l'objet d'une signature par les ministres compétents. Dans ce contexte, l'Autorité a interrogé le demandeur afin de savoir si l'accord de coopération pouvait encore faire l'objet de modifications dans l'hypothèse où l'autorité estimerait que cela s'avérerait judicieux voire nécessaire. Par e-mail du 14 mars 2023, le demandeur a fourni la réponse suivante : « *Le texte a effectivement été signé car c'est une formalité nécessaire pour que le Conseil d'Etat remette un avis. Cela étant il n'y a eu qu'un passage du texte auprès du Conseil des ministres des différentes entités concernées (fédérale, communautaire et régionale), des modifications sont donc encore possibles* ». L'Autorité en prend note.

Mise en état de la demande d'avis

19. La demande d'avis a été introduite par le gouvernement fédéral (ministre de la justice) mais les questions de mises en état ont été partagées avec les 3 entités parties à l'accord de coopération. Ces dernières n'ont pas préparé de réponse coordonnée. Cependant, l'Autorité a reçu, par e-mails du 29 mars 2024, des réponses de la Fédération Wallonie-Bruxelles (cellule maisons de justice) et du gouvernement fédéral (SPF justice). L'Autorité n'a en revanche pas reçu de réponse de la Région Wallonne. Il sera indiqué dans les paragraphes qui suivent si, lorsqu'une réponse du demandeur est évoquée, celle-ci émane du gouvernement fédéral ou de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Considérations relatives à l'article 8, §1er, 3° de la loi-cadre

20. Le contexte dans lequel s'inscrit l'accord de coopération a amené l'Autorité à se pencher sur l'article 8, §1er, 3° de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (la « **loi-cadre** »), lequel appelle des observations de l'Autorité.
21. Cette disposition précise que, doit être considéré comme traitement nécessaire pour des motifs d'intérêt public important en exécution de l'article 9.2.g) du RGPD :

« le traitement de données à caractère personnel concernant la vie sexuelle, effectué par une association dotée de la personnalité juridique ou par une fondation, qui a pour objet statutaire

principal l'évaluation, la guidance et le traitement des personnes dont le comportement sexuel peut être qualifié d'infraction, et qui est agréée et subventionnée par l'autorité compétente en vue de la réalisation de cet objet. Ces traitements, qui doivent être destinés à l'évaluation, la guidance et le traitement des personnes visées dans le présent paragraphe et qui ne peuvent porter que sur des données à caractère personnel qui, pour autant qu'elles soient relatives à la vie sexuelle, concernent les personnes visées dans le présent paragraphe, sont soumis à une autorisation spéciale individuelle accordée par le Roi, dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, après avis de l'autorité de contrôle compétente.

L'arrêté visé à l'alinéa 1er, 3°, précise la durée de validité de l'autorisation, les modalités du traitement des données, les modalités de contrôle de l'association ou de la fondation par l'autorité compétente et la façon dont cette autorité informe l'autorité de contrôle compétente sur le traitement de données à caractère personnel effectué dans le cadre de l'autorisation accordée.

Sauf dispositions légales particulières, le traitement de données génétiques et biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique par ces associations et fondations est interdit ».

22. A première vue, les traitements de données que l'accord de coopération entend mettre en œuvre semblent être visés par cette disposition. L'Autorité a cependant consulté les travaux préparatoires de la loi-cadre et de sa prédécesseuse, la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (la « **loi du 8 décembre 1992** ») afin de déterminer quels traitements le législateur entendait viser en créant cette disposition et si cette disposition s'applique aux traitements que l'accord de coopération entend mettre en œuvre.
23. L'article 8, §1er, 3° de la loi-cadre trouve son origine dans l'article 9, §3 de la loi du 8 décembre 1992, ajouté par une loi modificative du 11 décembre 1998 transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement de données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.⁸ Dans sa rédaction d'origine, la disposition vise les traitements effectués par « *une association dotée de la personnalité juridique ou [...] un établissement d'utilité publique* ». Les travaux préparatoires relatifs à cette loi modificative apportent les précisions suivantes quant aux « *associations ou institutions visées* » : « *Les associations ou institutions visées jouent un rôle important, notamment dans le cadre de la loi du 13 avril 1995 relative aux abus sexuels à l'égard des mineurs. L'article 8 de cette loi insère dans la loi du 9 avril 1930 de défense sociale à l'égard des anormaux et des délinquants d'habitude un article 20bis selon lequel l'avis d'un service*

⁸ Consultable via [ce lien](#).

spécialisé dans l'accompagnement ou le traitement des délinquants sexuels est requis avant la libération des délinquants visés par la loi ».⁹

24. L'Autorité comprend, à la lecture de ce qui précède, que le législateur entendait viser les traitements opérés par des services spécialisés dans l'accompagnement ou le traitement des délinquants sexuels, lorsque ces traitements sont effectués dans le cadre des compétences d'avis relatifs à (l'exécution de) la peine. Dans ce contexte, certains des traitements envisagés par l'accord de coopération devraient entrer dans le champ d'application de l'article 8, §1^{er}, 3^o de la loi-cadre. Il s'agit des traitements effectués dans le cadre de la mission dont l'accord de coopération investit les équipes psychosociales, de « *formulation d'un avis, dans le cadre des modalités d'exécution de la peine intégrant le positionnement quant à la mise en place, par un autre service, d'une guidance et/ou d'un traitement spécialisé* » (article 3).
25. Si, comme expliqué ci-dessus, l'article 8, §1^{er}, 3^o de la loi-cadre a effectivement pour but de viser des traitements tels que ceux dont l'article 3 investit les équipes psychosociales dans leur compétence d'avis, l'Autorité estime qu'il serait bienvenu de clarifier ceci, la rédaction actuelle de cette disposition pouvant prêter à confusion quant aux traitements visés.
26. Plus fondamentalement, l'Autorité s'interroge fortement sur l'utilité de l'article 8, §1^{er}, 3^o de la loi-cadre. D'une part, l'Autorité tient à rappeler la position qu'elle a prise dans ses avis 33/2018 du 11 avril 2018 concernant l'avant-projet de loi-cadre (CO-A-2018-026) et 52/2018 du 22 juin 2018 relatif au suivi de l'avis 33/2018 (CO-A-2018-049) selon laquelle la disposition en cause n'est pas nécessaire dès lors que les modalités du traitement sont déjà prévues par une norme supérieure (à savoir le RGPD et plus particulièrement, ses articles 9.2.h et 9.3). D'autre part, l'Autorité relève que, à sa connaissance, ni l'article 8, §1^{er}, 3^o de la loi-cadre, ni son prédécesseur n'a jamais fait l'objet d'une application concrète puisque l'Autorité n'a pas connaissance de l'existence d'un arrêté royal consacrant une autorisation spéciale individuelle accordée par le Roi, comme pourtant requis pour la mise en œuvre de cette disposition. Le demandeur (SPF justice) n'a pas non plus été en mesure d'identifier l'existence d'une telle autorisation.
27. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité considère que, lorsque l'occasion se présentera, une modification de l'article 8, §1^{er}, 3^o de la loi-cadre sera la bienvenue. Etant donné qu'à la connaissance de l'Autorité, la disposition n'a jamais fait l'objet d'une application concrète en plus d'un quart de siècle et qu'elle n'est pas nécessaire sur le plan normatif (voir paragraphe 26), l'Autorité recommande au secrétaire d'État à la digitalisation, chargé de la simplification administrative, de la protection de la vie

⁹ Projet de loi transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, commentaire des articles, Doc., Ch., 1997-1998, 1566 / 1, p.37, consultable via [ce lien](#).

privée, et de la régie des bâtiments, la suppression de la disposition. A tout le moins, si le secrétaire d'État désire conserver cette disposition, l'Autorité lui recommande dans ce cas d'en clarifier la formulation afin que la lecture de cette dernière puisse permettre d'identifier sans équivoque quels traitements par quelles personnes sont visés.

b. Prévisibilité et principe de légalité

28. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme et 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce devoir est renforcé.
29. En l'espèce, l'Autorité constate que les traitements envisagés par l'accord de coopération constituent une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Afin de parvenir à cette conclusion, l'Autorité a pris en compte les éléments suivants : le traitement porte sur des « données sensibles » au sens des articles 9 et 10 du RGPD ou sur des données relevant de la sphère intime de la personne concernée ; 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 concerne des personnes vulnérables (personnes affectées d'un trouble mental, personnes incarcérées, ...).
30. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)¹⁰ à la lecture de laquelle (desquelles) il doit être possible de prévoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation ; l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si déjà possible à ce stade d'évolution de la législation), les catégories de données ou les données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ; les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ; le délai de conservation des données¹¹ ; les destinataires ou catégories de destinataires

¹⁰ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

¹¹ 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.

auxquels les données seront communiquées¹² et 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.

31. En pratique, l'Autorité relève que l'accord de coopération met en place des traitements de données à caractère personnel même si l'accord ne l'énonce pas clairement. En effet, les missions dont l'accord de coopération investit les différents intervenants reposent, pour une majorité d'entre elles, sur des traitements de données dont il n'est jamais clairement question dans le texte normatif. Par exemple (et donc, de façon non exhaustive), il ne peut être envisagé que les équipes psychosociales puissent identifier les « *condamnés et internés pour lesquels il s'avère indiqué de procéder à une investigation psychosociale en regard des prescrits légaux* », mettre en œuvre « *un plan de détention axé sur la réinsertion prévoyant un accompagnement individuel intrapénitentiaire à visée préthérapeutique* », ou encore formuler des avis « *dans le cadre des modalités d'exécution de la peine* » sans traiter de données à caractère personnel.
32. Dans ce contexte, l'Autorité a interrogé le demandeur afin de savoir s'il existait une raison pour laquelle l'accord de coopération n'abordait pas de façon explicite la question des traitements de données à caractère personnel qu'il entend mettre en place et n'énumérait pas les éléments essentiels de ces derniers. L'Autorité a reçu, par e-mails du 29 mars 2024, deux réponses à ce sujet :
- Premièrement, le SPF justice a expliqué ce qui suit : « *Les données que les prisons traitent sont couvertes par le règlement applicable, à savoir la loi du 05 mai 2019 (Sidis suite). Les Maisons de Justices disposent elles aussi d'une législation. Toutes les informations utilisées par les services extérieurs sont couvertes par la législation applicable dans leur domaine (droit du patient,...). Il s'agit de la législation applicable aux hôpitaux, hôpitaux psychiatriques, services de santé mentale...Raison pour laquelle un cadre spécifique n'a pas été créé pour l'accord de coopération* » ; et
 - Deuxièmement, la cellule maisons de justice de la Fédération Wallonie-Bruxelles a expliqué ce qui suit : « *Le traitement de données à caractère personnel par les assistants de justice dans le cadre du suivi de l'exécution d'une décision d'une autorité mandante est organisé par le Livre IV du Code de la justice communautaire et de son arrêté d'exécution (Cfr. le décret du 05/10/2023 publié au MB du 23/01/2024 et l'arrêté du 21/12/2023 publié le 14/02/2024)* ».
33. L'Autorité comprend, à la lecture des réponses précitées, que le demandeur estime qu'il n'est pas nécessaire de définir les éléments essentiels des traitements dont l'accord de coopération sous-entend

¹² 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.

la mise en œuvre dès lors que ces éléments seraient déjà établis dans d'autres textes normatifs. L'Autorité ne conteste pas que les éléments essentiels d'un traitement puissent être identifiés dans des textes normatifs autres que celui soumis à sa revue dans le cadre d'une demande d'avis spécifique. Cependant, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que : « [...] *toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel, en particulier lorsque ceux-ci constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision de sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées, puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données et les circonstances dans lesquelles un traitement de données est autorisé* ». ¹³ Or, en l'espèce, l'Autorité considère que la lecture de l'accord de coopération ne permet ni d'entrevoir clairement les traitements envisagés ni de comprendre les circonstances dans lesquelles un traitement de données est autorisé.

34. Dans l'hypothèse où, comme le demandeur l'indique, il serait exact que les traitements de données sont couverts dans d'autres textes normatifs, ceci devrait être indiqué dans le texte normatif afin que le citoyen qui désirerait prendre connaissance des traitements mis en place par l'accord de coopération (en ce compris les éléments essentiels de ces traitements) puisse identifier aisément le cadre légal applicable aux traitements. Il faudrait donc que l'accord de coopération inclue des références précises aux dispositions pertinentes des textes législatifs établissant le cadre normatif (et en particulier, les éléments essentiels) dans lequel s'inscrivent les traitements de données à caractère personnel. Dans ce contexte, l'Autorité estime qu'il revient au demandeur de **modifier le texte de l'accord de coopération afin d'y insérer les références pertinentes aux dispositions des textes normatifs dans lesquels les éléments essentiels des traitements sont identifiés, de telle sorte qu'une lecture de l'accord de coopération permette de comprendre quels sont ces éléments essentiels.**
35. Dans l'hypothèse où, (tous) les éléments essentiels ne seraient pas définis dans un autre texte normatif (comme visé au paragraphe précédent), l'Autorité relève qu'il appartient au demandeur de définir ces derniers et invite, dans ce contexte, le demandeur à **définir directement dans le texte même de l'accord de coopération les éléments qui ne seraient pas définis dans un autre texte normatif.**

¹³ Autorité de protection des données, avis 36/2020 du 29 avril 2020, avis concernant un avant-projet d'arrêté royal n° XXX portant création d'une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (CO-A-2020-042), §.7.

c. Sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée

36. Les traitements que l'accord de coopération entend mettre en place portent en partie sur des données concernant la santé ou sont susceptibles de concerner la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle de personnes physiques. Ces données doivent être qualifiées de sensibles et, en vertu de l'article 9 du RGPD font l'objet d'une interdiction de principe de traitement. Le deuxième paragraphe de l'article 9 du RGPD énumère cependant une liste de conditions qui, si elles s'appliquent, permettent de déroger à l'interdiction de principe. Dans le contexte de l'accord de coopération, l'Autorité estime que les traitements que le demandeur entend mettre en place peuvent notamment¹⁴ satisfaire aux conditions listées à l'article 9.2.g) du RGPD (*« le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée »*).
37. Afin de pouvoir bénéficier de l'application de l'article 9.2.g) du RGPD, un instrument prévoyant des traitements de données sensibles doit contenir des règles spécifiques pour veiller à la protection des droits fondamentaux et des intérêts fondamentaux des personnes concernées. À défaut de garanties nécessaires, cet instrument n'offre pas un fondement juridique suffisant pour traiter ces données à caractère personnel particulières. En l'espèce, l'Autorité relève que l'accord de coopération reste muet quant à la mise en place de garanties telles que requises par l'article 9.2.g) du RGPD.
38. Au cours de la mise en état du dossier, l'Autorité a posé la question générale suivante au demandeur : *« Les traitements envisagés portent sur des données très sensibles (ayant trait non seulement à la santé mais également à des condamnation pénales). Dans ce contexte, pourriez-vous expliquer si des mesures sont prévues pour s'assurer que les traitements envisagés sont proportionnés compte tenu des finalités poursuivies ? Pour les mêmes raisons, pourriez-vous préciser quelles mesures de sauvegarde sont prises pour s'assurer de la sécurité de ces données ? »*. L'Autorité a reçu, par e-mails du 29 mars 2024, les réponses suivantes :
- Le SPF justice a répondu ce qui suit : *« Pour autant que ce soit nécessaire, la législation le prévoit. Des conventions spécifiques entre les parties concernées sous la responsabilité des DPO de chaque entité concernée (ce pour autant que le fonctionnement ne soit déjà couvert par d'autres législations en vigueur) pourraient être envisagées »* ; et

¹⁴ L'Autorité considère que, pour certains traitements envisagés, l'article 9.2.h) peut également être d'application.

- La cellule maisons de justice de la Fédération Wallonie-Bruxelles a répondu ce qui suit : « *Les assistants de justice travaillent par essence dans le cadre de l'exécution de condamnations pénales et sont amenés à traiter des données sensibles dans ce cadre. Sur ces traitements, il est renvoyé à la réponse à la question 4. Ci-dessus*¹⁵ ».

39. L'Autorité comprend, à la lecture des réponses précitées, que le demandeur estime qu'il n'est pas nécessaire de définir de garanties en vertu de l'article 9.2.g) du RGPD dès lors que ces garanties seraient déjà fixées dans des instruments existants. Par analogie avec les observations reprises aux paragraphes 34 et 35, dans l'hypothèse où, comme le demandeur l'indique, il serait exact que ces garanties sont précisées dans d'autres textes normatifs, ceci devrait être indiqué dans l'accord de coopération afin que le citoyen qui désirerait prendre connaissance de ces garanties puisse le faire aisément. Il faudrait donc que l'accord de coopération inclue des références précises aux dispositions pertinentes des textes précisant les garanties. Dans ce contexte, l'Autorité estime qu'il revient au demandeur de **modifier le texte de l'accord de coopération afin d'y insérer les références pertinentes aux dispositions des textes définissant les garanties nécessaires en vertu de l'article 9.2.g) du RGPD, de telle sorte qu'une lecture de l'accord de coopération permette d'en prendre aisément connaissance**. Dans l'hypothèse où (toutes) les garanties ne seraient pas définies dans un autre instrument, l'Autorité relève qu'il appartient au demandeur de définir ces garanties et invite, dans ce contexte, le demandeur à **définir directement dans le texte même de l'accord de coopération ou dans un éventuel accord de coopération d'exécution les garanties qui ne seraient pas (encore) définies**.

d. Modèle d'enregistrement des données

40. Comme expliqué aux paragraphes 13 à 17, certaines dispositions de l'accord de coopération visent la mise en place d'un modèle d'enregistrement des données. Ce modèle d'enregistrement a fait l'objet de remarques de la part du Conseil d'Etat, lesquelles sont reprises au paragraphe 15. L'Autorité comprend que ce modèle d'enregistrement présuppose l'anonymisation de données à caractère personnel relatives aux auteurs d'infractions à caractère sexuel en vue de leur réutilisation dans le cadre de la recherche scientifique ou de l'évaluation de la politique préventive.
41. A l'instar du Conseil d'Etat, l'Autorité observe que l'accord de coopération, dans sa rédaction actuelle, ne permet pas d'identifier clairement l'objectif que le législateur entend poursuivre et **invite donc le demandeur à adopter les modifications préconisées par le Conseil d'Etat, à savoir : (i) clairement préciser l'intention poursuivie par le législateur, (ii) supprimer la référence**

¹⁵ A savoir : « *Le traitement de données à caractère personnel par les assistants de justice dans le cadre du suivi de l'exécution d'une décision d'une autorité mandante est organisé par le Livre IV du Code de la justice communautaire et de son arrêté d'exécution (Cfr. le décret du 05/10/2023 publié au MB du 23/01/2024 et l'arrêté du 21/12/2023 publié le 14/02/2024)* ».

contenue dans l'article 3, alinéa 2 à l'exposé des motifs ; et (iii) prévoir, dans le texte normatif, qu'un accord de coopération permettant d'encadrer le processus d'anonymisation sera conclu. En outre, afin de clarifier la portée du modèle d'enregistrement, l'Autorité invite le demandeur à **préciser dans le texte de l'accord de coopération quelles (catégories de) données relatives à quelles (catégories de) personnes concernées sont concernées par le modèle d'enregistrement des données.**

42. L'Autorité s'interroge en outre sur la possibilité, en pratique, d'anonymiser les données, c'est-à-dire, de rendre impossible l'identification de l'auteur d'infractions à caractère sexuel par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence, compte tenu des données à caractère personnel concernées (potentiellement nombreuses et spécifiques), du nombre (relativement limité) de personnes concernées, et de l'éventuelle médiatisation dont ces dernières ont pu faire l'objet. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que, si une anonymisation des données à caractère personnel n'est pas possible, le traitement de ces données constituera un traitement de données à caractère personnel auquel le RGPD s'appliquera. Dans cette hypothèse, il conviendra, dans le respect du principe de légalité (voir II, b, ci-dessus) d'encadrer le traitement de ces données dans le texte normatif.

PAR CES MOTIFS,

L'AUTORITÉ estime qu'il convient de clarifier :

- les éléments essentiels des traitements que l'accord de coopération entend mettre en œuvre en indiquant, dans le texte normatif, soit : (i) les références précises des textes normatifs existants qui déterminent ces éléments (dans l'hypothèse où les éléments essentiels sont déterminés dans des textes normatifs existants) ; ou (ii) quels sont ces éléments essentiels (dans l'hypothèse où les éléments essentiels ne sont pas déterminés dans des textes normatifs existants) (§§ 28 à 35) ;
- les garanties nécessaires en vertu de l'article 9.2.g) du RGPD en indiquant soit : (i) dans le texte normatif, les références précises des textes normatifs existants qui déterminent ces garanties (dans l'hypothèse où les garanties sont déterminées dans des textes normatifs existants) ; ou (ii) dans le texte normatif ou un éventuel accord de coopération d'exécution quelles sont ces garanties (§§36 à 39) ; et
- l'objectif et la portée de la mise en place du modèle d'enregistrement des données prévu par l'accord de coopération, en adoptant les modifications préconisées par le Conseil d'Etat et en

précisant quelles données relatives à quelles personnes concernées sont concernées par le modèle d'enregistrement des données (§40).

L'AUTORITÉ recommande au secrétaire d'État à la digitalisation, chargé de la simplification administrative, de la protection de la vie privée, et de la régie des bâtiments, lorsque l'occasion se présentera, de supprimer l'article 8, §1er, 3° de la loi-cadre (ou, à tout le moins de clarifier quels traitements par quelles personnes sont visés par cette disposition) (§§ 20 à 27).

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