



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 81/2021 du 21 mai 2021

Objet : Demande d'avis sur l'article 8 de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse et le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (CO-A-2021-053)

L'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

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 de Madame Valérie Glatigny, Ministre du Gouvernement de la Communauté française en charge de l'Aide à la jeunesse, reçue le 11/03/2021 ;

Vu le rapport de Madame Alexandra Jaspar, Directrice du Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données ;

Émet, le 21 mai 2021, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La Ministre en charge de l'Aide à la jeunesse au sein du Gouvernement de la Communauté française a sollicité, le 11 mars 2021, l'avis de l'Autorité sur l'article 8 de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse et le décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement (ci-après « l'avant-projet de décret »).
2. Selon l'exposé des motifs, les modifications en projet visent à
 - renforcer les droits des jeunes pris en charge en institution publique de protection de la jeunesse (IPPJ) ou en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement, en assurant leur conformité aux dispositions internationales et en assurant le respect de la hiérarchie des normes ;
 - à harmoniser les prises en charge des jeunes en IPPJ et celles qui ont lieu en centres communautaires pour mineurs dessaisis.
3. L'article 8 encadre la tenue par les IPPJ d'un registre des mesures de coercition directe prises à l'encontre des jeunes. Cela fait suite à la volonté de prévoir dans le décret précité de 2018 la possibilité pour les IPPJ de recourir à l'adoption de mesures de coercition directe à l'encontre des jeunes qui sont pris en charge en leur sein, à l'instar de ce que les centres communautaires des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement peuvent déjà faire en exécution du décret précité de 2019. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs relatif à l'article 6 de l'avant-projet qui détermine les modalités de recours à de telles mesures, il s'agit de permettre aux IPPJ de répondre aux situations exceptionnelles tout en garantissant aux jeunes concernés le respect de leurs droits en s'assurant que l'exercice d'une contrainte physique¹ à leur encontre ne s'exercera que dans des situations limitées, en ultime recours et de manière proportionnelle.

¹ Ainsi qu'il ressort de l'avant-projet de décret, la coercition directe est limitée au recours à « la contrainte physique sur une personne sans utilisation d'accessoires matériels ou mécaniques ou d'instruments de contrainte limitant la liberté de mouvement ».

EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

Observation générale

4. En plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute disposition légale encadrant des traitements de données à caractère personnel doit répondre aux critères usuels de qualité s'imposant auxdites normes pour qu'à sa lecture, les personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données à caractère personnel. Ainsi, comme requis par l'article 6.3 du RGPD lu en combinaison avec les articles 22 de la Constitution et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, doivent être décrits avec précision les éléments essentiels du traitement; à savoir, sa (ou ses) finalité(s) précise(s) 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 (si c'est déjà possible), les types de données dont le traitement est nécessaire à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées pour la réalisation de la finalité poursuivie.

5. 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 étant donné qu'il s'agit de données concernant des mesures de sanction/sécurité adoptées à l'encontre de personnes vulnérables, à savoir des mineurs, le niveau d'exigence requis en matière de protection des données à caractère personnel et de garanties pour ces personnes concernées se doit d'être élevé au vu des risques pour leurs droits et libertés.

Détermination du responsable du traitement du registre des mesures de coercition directe prises à l'encontre des jeunes

6. La détermination légale du ou des responsables du traitement d'un traitement de données à caractère personnel participe à la prévisibilité de la loi et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. Il est nécessaire de désigner l'entité qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et en assure la maîtrise des éléments essentiels. En effet, si les Etats membres peuvent préciser l'application des règles du RGPD dans des domaines particuliers afin de garantir en ces domaines la cohérence et la clarté du cadre normatif applicable au traitement de données, ils ne peuvent à ce titre, déroger au RGPD ou se départir des définitions qu'il consacre. Ainsi que relevé par le Comité européen à la protection des données², la définition de la notion de responsable du traitement

² Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 September 2020, p 10 et s,

reprise à l'article 4.7 du RGPD implique que le législateur doit désigner comme responsable de traitement l'entité qui dispose du pouvoir de maîtrise sur le traitement de données à caractère personnel en question.

7. Au vu de ce qui précède, l'Autorité considère qu'il convient de corriger l'article 68/3, al. 3 en projet du décret précité de 2018 qui qualifie le Ministère de la Communauté française de responsable du traitement du registre. Eu égard aux critères précités, il apparaît que chaque institution publique de protection de la jeunesse pourra être qualifiée de responsable de traitement du registre dont elle devra assurer la tenue en exécution du décret de 2018 précité. Il s'agit en effet d'un traitement obligatoire de données à caractère personnel que le Décret précité de 2018 leur impose (art. 6.1.c RGPD). Bien que cela soit sous-entendu dans l'avant-projet de décret, il convient de préciser à l'article 68/3, al 3 en projet que ce sont les IPPJ qui sont les responsables du traitement du registre et qu'elles sont chargées de la tenue du registre. Cette disposition sera également utilement complétée par la désignation des catégories de membres du personnel des IPPJ en charge desdites inscriptions.

Finalité du registre des mesures de coercition directe prises

8. La finalité de la tenue du registre est, à juste titre, expressément reprise à l'article 68/3 en projet du décret précité de 2018, en ces termes : « *assurer le contrôle de l'usage des mesures de coercition directe et du respect des droits des jeunes* ».
9. Cette formulation n'appelle pas de remarque de la part de l'Autorité qui rappelle toutefois que toute ingérence dans le droit au respect de la privée et dans le droit à la protection des données à caractère personnel n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif d'intérêt général qu'elle poursuit et que le principe de nécessité requiert notamment d'évaluer l'efficacité du traitement envisagé aux fins de l'objectif poursuivi. A ce sujet, étant donné que c'est l'auteur des inscriptions (à savoir l'IPPJ) dans le registre qui sera contrôlé par ce biais quant à son usage des mesures de coercition directe à l'égard des jeunes, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de vérifier que le défaut d'inscription dans le registre ou tout défaut de qualité des mentions faites soit sanctionné de manière telle que le caractère effectif de cette mesure de contrôle soit assuré. Dans le même ordre d'idée, il convient également de se prémunir contre tout effacement de d'inscriptions portées dans ce registre non justifié par le respect du délai légal de conservation. A cet effet, il est indiqué de déléguer au gouvernement le soin d'imposer aux IPPJ d'une part, l'utilisation d'un logiciel commun éventuellement approuvé par la commission de surveillance empêchant toute modification des inscriptions dans le registre en dehors de leur suppression en vue du respect du délai légal de conservation³ et d'autre

³ Ce qui aura aussi pour effet d'assurer le même respect de ces garanties au sein de toutes les IPPJ.

part, l'adoption de mesures techniques spécifiques adéquates qui entoureront la tenue du registre pour assurer sa confidentialité, son intégrité et sa disponibilité⁴.

Catégories de données à caractère personnel reprises dans ce registre

10. En ce qui concerne les catégories de données enregistrées dans ce registre, eu égard à la finalité poursuivie, l'Autorité n'a pas de remarque à faire mis à part l'absence de la mention du membre du personnel de l'IPPJ ayant participé à la mesure de coercition directe à l'encontre du jeune. Il appartient à l'auteur du projet de veiller au caractère exhaustif de son énumération des catégories de données reprises dans le registre et d'ajouter cette donnée de la liste si cette donnée doit y être reprise, ce qui apparaîtrait pertinent au vu de la finalité du registre. De plus, la notion d'identité doit être remplacée par les types de données d'identification requises et ce, en conformité avec le principe de minimisation imposé par le RGPD selon lequel seules peuvent être traitées des données nécessaires, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies.

Catégories de destinataires du registre

11. Toute communication de données émanant d'un registre doit être vue comme une forme d'utilisation externe qui se doit de cadrer et d'être compatible avec la finalité pour laquelle le registre est mis en place. Dès lors, à l'instar de ce que l'Autorité a déjà relevé dans son avis 110/2019 du 5 juin 2019 sur le projet d'Arrêté du gouvernement de la Communauté française relatif aux institutions publiques de protection de la jeunesse, l'alinéa 2 de l'article 68/3 en projet du décret précité de 2018 traitant de l'accessibilité au registre appelle les remarques suivantes :
- L'Autorité ne saisit pas en quoi la Ministre doit pouvoir accéder à ces registres et aux données à caractère personnel relatives aux jeunes qu'ils contiennent dans la mesure où, *a priori*, elle ne dispose pas à ce sujet d'un intérêt fonctionnel et opérationnel outre

⁴ A titre d'exemples et sans viser à l'exhaustivité, il peut s'agir de, après évaluation des risques encourus par le registre et la définition des besoins de sécurité en conséquence de (1) l'adoption de mesures de sécurisation physique des données pour prévenir les accès physiques inutiles ou non autorisés aux supports contenant les données à caractère personnel traitées, (2) la mise en place d'une sécurisation logique des accès aux données via un mécanisme d'autorisation d'accès conçu de façon à ce que les données à caractère personnel traitées et les traitements les concernant ne soient accessibles qu'aux personnes et applications explicitement autorisées, (3) la mise en place d'une journalisation des accès et de toute action au sein du registre tel que soient réalisés un traçage et une analyse permanente des accès des personnes et entités logiques aux données à caractère personnel et de leur action au sein du registre (4) l'information du personnel interne et externe impliqué dans le traitement des données quant à ses devoirs de confidentialité et de sécurité vis-à-vis des données traitées découlant tant des dispositions légales que de la politique de sécurité qui devra être adoptée, (5) l'adoption de mesures de sécurité physique et environnementale pour prévenir les dommages physiques pouvant compromettre les données à caractère personnel traitées, (6) l'adoption de mesures de protection des réseaux auxquels sont reliés les équipements traitant les données à caractère personnel, (7) la tenue d'une liste actualisée des différentes personnes habilitées à accéder aux données à caractère personnel dans le cadre du traitement précisant et justifiant leur niveau d'accès respectif au regard de leur fonction exercée (création, consultation, destruction uniquement pour se conformer au délai légal de conservation), (8) la mise en place de procédures de gestion d'urgence des incidents de sécurité impliquant les données à caractère personnel traitées, (9) la constitution et tenue à jour d'une documentation suffisante concernant l'organisation de la sécurité de l'information dans le cadre du traitement en question. En toute, sera mis en place par l'administration compétente et/ou la commission de surveillance visée à l'article 73 du décret précité de 2018, un contrôle de la validité et de l'efficacité dans le temps des mesures techniques ou organisationnelles et un rapportage en conséquence.

l'adoption de mesures pertinentes sur base des rapports fait par les IPPJ en exécution de l'alinéa 5 du même article ou des rapports, recommandations et avis émis par le délégué aux droits de l'enfant et/ou la commission de surveillance des IPPJ instituée en exécution des articles 73 et suivants du décret précité de 2018 ; ce qui ne nécessite pas d'avoir accès aux données à caractère personnel du registre. La Ministre sera par conséquent supprimé de la liste des destinataires du registre.

- La notion d'administration compétente doit être précisée dans la mesure où seuls les membres du personnel de l'Administration générale de l'Aide de la jeunesse de la Communauté française disposant de pouvoirs d'inspection à l'encontre des institutions publiques de protection de la jeunesse disposent d'un intérêt légitime à accéder à ce registre. Pour le reste, seuls les rapports, avis et recommandation dont question au point précédent, dont la communication est déjà prévue au dernier alinéa de l'article 68/3 en projet, sont pertinents pour le service compétent de l'administration. L'alinéa 2 de l'article 68/3 sera adapté en conséquence.
- Il importe également de préciser à l'article 68/3, al. 2 que le jeune et l'avocat du jeune ne peuvent accéder au registre qu'en ce qui concerne les mentions le concernant ; sans quoi le droit à la protection des données des autres jeunes figurant dans ce registre serait violé.

12. L'accessibilité au registre accordée au délégué général aux droits de l'enfant ainsi qu'aux membres de la commission de surveillance n'appelle pas de remarque étant donné qu'elle ressort des articles 76 et suivants du décret précité du 18 janvier 2018.

13. L'autorité relève toutefois à ce sujet qu'afin de mener à bien la finalité poursuivie par la mise en place de la tenue obligatoire de ce registre, il convient que les instances en charge du contrôle de l'usage des mesures de coercition directe par les IPPJ à l'encontre des jeunes disposent non seulement d'un accès au registre mais également à son fichier de journalisation des accès, écritures et suppressions du registre. L'avant-projet de décret sera utilement complété en ce sens.

Durée de conservation

14. L'alinéa 4 de l'article 68/3 en projet du décret précité de 2018 prévoit que les données à caractère personnel seront conservées au sein du registre jusqu'au 31 janvier de l'année qui suit celle de la sortie définitive du jeune.

15. Etant donné que le décret précité de 2018 prévoit que toutes les décisions prises à l'encontre du jeune relatives aux sanctions disciplinaires et aux mesures de sécurité sont communiquées par écrit au jeune, à son avocat et aux personnes exerçant l'autorité parentale à l'égard du jeune et qu'un rapport annuel

relatif aux mesures de coercition directe prises au cours de l'année doit être transmis chaque année à l'administration compétente par le directeur de l'IPPJ, l'Autorité n'a pas de remarque à faire quant à ce délai de conservation mis à part le fait qu'il convient d'y ajouter que les données seront conservées en cas de contentieux disciplinaire ou judiciaire pendant le temps nécessaire à la gestion dudit contentieux.

Rapport relatif aux mesures de coercition directe prises au cours de l'année

16. Le dernier alinéa de l'article 68/3 en projet du décret précité de 2018 prévoit qu'un rapport annuel relatif aux mesures de coercition direction prises au cours de l'année précédente sera transmis par le directeur de l'IPPJ à l'administration compétente et que « *ce rapport précise notamment le nombre de mesures, leur nature, leur durée, leurs motifs et le nombre de jeunes concernés* ».
17. L'article 89, §1 du RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.
18. A titre de garantie pour les droits et libertés des jeunes concernés, il convient de préciser à l'article 68/3 en projet que le directeur de l'IPPJ assurera que tout élément permettant raisonnablement d'identifier les jeunes concernés par ces mesures sera omis du rapport.
19. A ce sujet, l'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence. L'Autorité relève également qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées définies par l'article 4(5) du RGPD comme des données « qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires » et des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données à caractère personnel et sont donc exclues du champs d'application du RGPD, conformément à son considérant 26 »⁵. En matière d'anonymisation, l'Autorité renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « article 29 » sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen à la protection des données, sur les techniques d'anonymisation⁶. Si après analyse, les rapports des IPPJ contiennent des données pseudonymisées, il s'agit d'un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD

⁵ Pour plus d'informations, voir l'avis précité 05/2014 du Groupe de travail « article 29, point 2.2.3, p. 11

⁶ Avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 », prédécesseur du Comité européen à la protection des données, sur les Techniques d'anonymisation adopté le 10 avril 2014, WP216, 0829/14/FR, disponible à l'adresse suivante https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

qui devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière⁷ et concernant les techniques de pseudonymisation, il est renvoyé au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation⁸.

Article 99 du décret du 14 mars 2019

20. L'Autorité recommande à l'auteur du projet de décret d'adapter, conformément aux remarques précitées, l'article 99 du décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement étant donné que l'article 68/3 en projet du décret précité de 2018, commenté dans le présent avis, en constitue la répétition.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

considère que les adaptations suivantes de l'avant-projet de décret s'imposent :

- a. Rectification de la qualification du responsable du traitement du registre conformément aux considérants 6 et 7 ;
- b. Afin d'assurer l'efficacité de la mesure de contrôle de l'usage des mesures de coercition directe à l'encontre des jeunes que constitue la tenue obligatoire du registre, prévision d'une sanction sanctionnant toute omission d'inscription dans le registre ou défaut de qualité à cet égard ; dans l'hypothèse où cela n'est pas déjà prévu par les dispositions légales applicables en la matière (cons. 9) ;
- c. Délégation au gouvernement d'adopter une norme imposant l'usage d'un logiciel adéquat pour la tenue du registre et de déterminer les mesures techniques adéquates assurant la confidentialité, l'intégrité et la disponibilité de toute mention dans le registre à adopter par les IPPJ (cons. 9) ;
- d. Ajout, le cas échéant, de la donnée « membre du personnel ayant participé à la mesure de coercition directe à l'encontre du jeune » à la liste des données du registre et précision des types de données d'identification du jeune qui doivent être reprises dans le registre (cons. 10) ;

⁷ Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de « *minimisation* » des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1er, c) du RGPD.

⁸ ENISA : <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> en <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation>;

- e. Correction des listes des personnes disposant d'un droit d'accès au registre conformément au considérant 11 ;
- f. Extension de l'accès accordé aux instances en charge du contrôle de l'usage des mesures de coercition directe à l'encontre des jeunes au fichier de journalisation des accès, écritures et suppressions (cons. 13) ;
- g. Précision à l'article 68/3, al. 5, que le directeur de l'IPPJ assurera que tout élément permettant raisonnablement d'identifier les jeunes concernés par ces mesures est omis du rapport ;
- h. Ajout d'une disposition adaptant l'article 99 du décret du 14 mars 2019 relatif à la prise en charge en centre communautaire des jeunes ayant fait l'objet d'un dessaisissement dans le sens des remarques précitées.

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances