



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.664/2
du 10 avril 2024

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française
‘modifiant le Code de la justice communautaire en vue
d’insérer des dispositions relatives à l’utilisation de moyens
électroniques pour renforcer la protection des victimes’

Le 16 février 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Communauté française de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code de la justice communautaire en vue d'insérer des dispositions relatives à l'utilisation de moyens électroniques pour renforcer la protection des victimes'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 avril 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Christine HOREVOETS et Pierre-Olivier DE BROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditrice.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 avril 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

La section de législation s'interroge sur l'utilité de la définition de la notion de « dispositif électronique » dès lors que la majorité des dispositions de l'avant-projet ont trait aux « moyens électroniques ». D'autre part, la définition donnée du « dispositif électronique » ne permet pas de la distinguer clairement de celle de « surveillance électronique » visée à l'article V.1, 11^o, du Code de la justice communautaire. L'avant-projet sera revu afin d'assurer la cohérence de la terminologie employée et veillera, le cas échéant, à utiliser les définitions données par celui-ci.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 21

Article V.13/1 en projet du Code de la justice communautaire

1. L'article V.13/1, § 1^{er}, en projet (article 21 de l'avant-projet) autorise le traitement de catégories de données définies de manière large. Comme cela a été constaté dans le cadre de l'avis 73.529/2¹ concernant des dispositions similaires du Code de la justice communautaire, un tel traitement paraît problématique pour les catégories de données suivantes :

- Les « données financières » de l'auteur (article V.13/1, § 1^{er}, 1^o, b), en projet) ;
- Les « données relatives aux caractéristiques personnelles » de l'auteur (article V.13/1, § 1^{er}, 1^o, c), en projet)² ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis 73.529/2 donné le 3 juillet 2023 sur un avant-projet devenu le décret du 5 octobre 2023 'introduisant le Code de la Justice communautaire' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2022-2023, n° 583/1, pp. 250-279).

² Le caractère large de cette catégorie de données pose d'autant plus de difficultés au vu des autres catégories de données à caractère personnel dont le traitement est autorisé, telles que les données relatives « aux habitudes de vie », ou celles relatives « aux loisirs et intérêts » qui permettent déjà le traitement d'un nombre important de données en lien avec la personne concernée et qui pourraient être qualifiées de « caractéristiques personnelles ».

– Les « données relatives à la vie sexuelle ou à l'orientation sexuelle » de l'auteur et des personnes qui font partie du contexte social de l'auteur (article V.13/1, § 1^{er}, 1^o, b), en projet et article V.13/1, § 1^{er}, 3^o, e), en projet) ;

– Les « données relatives aux infractions, aux poursuites et aux condamnations » de l'auteur et des personnes qui font partie du contexte social de l'auteur (article V.13/1, § 1^{er}, 1^o, o), en projet et article V.13/1, § 1^{er}, 3^o, f), en projet).

Les catégories « données relatives aux infractions, aux poursuites et aux condamnations », « données relatives à la vie sexuelle ou à l'orientation sexuelle », « données relatives aux caractéristiques personnelles » et « données financières » posent des difficultés similaires à celles rappelées par l'avis 73.529/2.

S'il peut être admis que les finalités de traitement avancées par l'avant-projet ne permettent pas de définir *a priori* précisément toutes les données qu'il pourrait être utile de traiter afin de permettre la réalisation des missions relevant 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', il convient cependant de cibler plus précisément les catégories de données envisagées au regard des finalités poursuivies, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de données dites « sensibles » au sens de l'article 9 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 (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »). C'est en effet le texte législatif lui-même qui doit contenir les éléments essentiels du traitement, définis de manière suffisamment précise afin de permettre de répondre à l'exigence de prévisibilité au regard des missions mises en œuvre par les services ou acteurs concernés et des finalités des traitements qui s'y attachent. Le principe de légalité n'est pas rencontré par un énoncé excessivement large des catégories de données pouvant être traitées, comme en l'espèce, dans l'idée que la nécessité du traitement serait appréciée au cas par cas.

2.1. L'auteur de l'avant-projet doit en outre être en mesure de justifier la nécessité du traitement de ces catégories de données ainsi précisées ³ pour chacune des catégories de personnes concernées dans le cadre de la finalité visée par l'article V.12, § 1^{er}, 2^o, en projet du Code de la justice communautaire (article 19 de l'avant-projet).

2.2. La question se pose tout particulièrement en ce qui concerne les « données relatives à la vie sexuelle ou à l'orientation sexuelle » des personnes qui font partie du contexte social de l'auteur.

³ C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.45.2.

Les modalités de récolte de ces données (directement ou indirectement, avec ou sans l'accord de la personne concernée, etc.) gagneraient, en outre, à être précisées au sein du dispositif afin de limiter les hypothèses de traitement et de mieux rencontrer l'exigence de minimisation des données.

2.3. Concernant le traitement des données à caractère personnel « relatives aux infractions, aux poursuites et aux condamnations », tout particulièrement des personnes qui font parties du contexte social de l'auteur, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier qu'*a priori*, un tel traitement, quelle que soit la nature ou l'objet des infractions, poursuites ou condamnations concernées, est nécessaire ou susceptible de l'être au regard de la finalité poursuivie. À défaut, il conviendra de cibler plus précisément le type d'infractions, poursuites et condamnations pertinentes.

2.4. L'auteur de l'avant-projet doit également être en mesure de justifier, en ce qui concerne « l'auteur », la nécessité du traitement des « données financières », des « données relatives aux caractéristiques du logement », des « données relatives aux études et à la formation », des « données de santé », des « données relatives aux opinions politiques » et des « données relatives aux convictions religieuses ou philosophiques » au vu de la finalité du traitement, à savoir le suivi d'une condition contrôlée par des moyens électroniques.

2.5. L'auteur de l'avant-projet devra également être en mesure de justifier la nécessité du traitement en ce qui concerne « les personnes qui font partie du contexte social de l'auteur », des « données relatives aux caractéristiques du logement ».

3. L'avant-projet prévoit le traitement de catégories de données dites « sensibles » au sens des articles 9 et 10 du RGPD. Seront en effet traitées les catégories de données relatives « à la santé », « à la vie sexuelle et à l'orientation sexuelle », « aux convictions religieuses ou philosophiques », « aux opinions politiques » et « aux infractions, aux poursuites et aux condamnations ».

Pour rappel, les articles 9 et 10 du RGPD imposent diverses conditions pour organiser ces traitements. La nécessité du traitement de l'ensemble des données « sensibles » doit être justifiée par l'auteur de l'avant-projet dans le commentaire des articles.

Le RGPD, combiné avec le principe de légalité formelle inscrit à l'article 22 de la Constitution et avec l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', implique que c'est le législateur lui-même qui, en se conformant aux critères d'admissibilité des traitements énoncés par le droit européen, doit édicter de manière générale et impersonnelle les conditions suffisamment précises – permettant de respecter le principe de minimisation des données *in abstracto* – auxquelles il autorise tel ou tel traitement de données à caractère personnel. C'est sur la base de cette législation et des critères qu'elle énonce que les autorités concernées mettent alors en œuvre les habilitations qu'elles reçoivent de procéder à certains traitements de données à caractère personnel, en veillant du reste au respect du principe de minimisation des données *in concreto*.

L'avant-projet gagnerait en outre à être complété afin de préciser les garanties appropriées pour les droits et libertés des personnes concernées qui seront apportées, à tout le moins, par le biais d'une habilitation expresse en ce sens en faveur du Gouvernement.

4. L'article 21, § 6, de l'avant-projet habilite le Gouvernement à, notamment, préciser « les durées de conservation de ces données ».

Au vu du principe de légalité imposé par l'article 22 de la Constitution ⁴, il n'est pas admissible que le Gouvernement soit habilité à « préciser » la durée de conservation des données. Comme le rappelait l'avis 73.529/2, « la question de la durée de conservation paraît difficilement pouvoir faire l'objet d'une habilitation par sa nature même ».

La durée de conservation des données à caractère personnel dont le traitement est autorisé doit également être précisée par le législateur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Béatrice DRAPIER

Patrick RONVAUX

⁴ Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation n° 101). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.