



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.695/3
van 14 februari 2017

avis 60.695/3
du 14 février 2017

over

sur

een wetsvoorstel 'betreffende de
verwerking van
persoonsgegevens door de
Federale Overheidsdienst Justitie
in het kader van de uitvoering
van vrijheidsstraffen en
vrijheidsbenemende maatregelen
en van het beheer van de
inrichtingen waar deze
uitvoering plaatsvindt' (*Parl.St.*
Kamer 2016-17,
nr. 54-2194/001)

une proposition de loi
'concernant le traitement de
données à caractère personnel
par le Service public fédéral
Justice dans le cadre de
l'exécution des peines et des
mesures privatives de liberté et
de la gestion des établissements
dans lesquels cette exécution
s'effectue' (*Doc. parl.*, Chambre,
2016-17, n° 54-2194/001)

Op 20 december 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 17 februari 2017, een advies te verstrekken over een wetsvoorstel ‘betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Justitie in het kader van de uitvoering van vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen en van het beheer van de inrichtingen waar deze uitvoering plaatsvindt’ (*Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2194/001).

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 31 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 februari 2017.

*

Le 20 décembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 17 février 2017, sur une proposition de loi ‘concernant le traitement de données à caractère personnel par le Service public fédéral Justice dans le cadre de l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté et de la gestion des établissements dans lesquels cette exécution s'effectue’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-17, n° 54-2194/001).

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 31 janvier 2017. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Johan PUT et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan SMETS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 février 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET WETSVORSTEL

2. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe een geïnformatiseerde gegevensbank, “Sidis Suite” genoemd, op te richten bij de Federale Overheidsdienst Justitie, die tevens de verantwoordelijke voor de verwerking is. In die gegevensbank worden de gegevens verwerkt die nodig zijn voor de adequate uitoefening van de wettelijke opdrachten van de penitentiaire administratie. Die opdrachten worden omschreven als het beheer van de gevangenen of de door de federale overheid georganiseerde inrichtingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij en de uitvoering van vrijheidsstraffen en de in het voorstel omschreven vrijheidsbenemende maatregelen (artikel 3). De te verwerken gegevens betreffen de in het voorstel opgesomde en door de Koning nader te omschrijven gegevens met betrekking tot de gedetineerde, het bij hem verblijvende kind, de bezoekers, eender wie die de inrichting in welke hoedanigheid ook betreedt en het slachtoffer (artikel 5). Het toegangsrecht wordt door de beheerder (de penitentiaire administratie) op individuele en persoonlijke basis toegekend aan het personeel van de Federale Overheidsdienst Justitie, aan het personeel van de gemeenschapscentra voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd bedoeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering en aan de door de penitentiaire administratie aangestelde beroepsbeoefenaren bedoeld in artikel 2, 3°, van de wet van 22 augustus 2002 ‘betreffende de rechten van de patiënt’ (artikel 6). Daarbovenop wordt bepaald aan welke overheden, organen of diensten een geheel of gedeeltelijk recht op toegang tot de in “Sidis Suite” verwerkte gegevens wordt verstrekt (artikel 7). De Dienst Vreemdelingenzaken en de Veiligheid van de Staat registreren in “Sidis Suite” ook de in het voorstel nader omschreven gegevens met betrekking tot gedetineerden (artikel 8). Artikel 458 van het Strafwetboek is van toepassing op eenieder die deelneemt aan de verwerking van de in “Sidis Suite” op te nemen of opgenomen gegevens of kennis heeft van die gegevens (artikel 9). Elke verwerking wordt geregistreerd en ten minste tien jaar bewaard (artikel 10). De gegevens betreffende de gedetineerde, het bij hem verblijvende kind, de bezoekers en het slachtoffer zijn beschikbaar en raadpleegbaar tot tien jaar na de invrijheidsstelling van de betrokken gedetineerde. Na deze periode worden de gegevens gearchiveerd. De gearchiveerde gegevens zijn onder bepaalde voorwaarden opnieuw beschikbaar en raadpleegbaar (artikel 11). Er wordt een functionaris voor de gegevensbescherming aangesteld (artikel 12). Ten slotte wordt voorzien in een aantal afwijkingen van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levens[s]feer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (artikel 13).

¹ Aangezien het om een voorstel van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

VORMVEREISTEN

3. Het voorstel bevat een regeling betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Mede gelet op het fundamentele karakter van het voorstel en op de opmerkingen 5, 6 en 12 tot 14 is het uiterst raadzaam om erover, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992, het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in te winnen.²

BEVOEGDHEID

4. De federale overheid is bevoegd voor de uitvoering van de in het voorstel bedoelde vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen.³ Daartoe behoren onder meer de organisatie van de strafinrichtingen en de inrichtingen tot bescherming van de maatschappij, het penitentiair regime, het toezicht en de controle.⁴ De gemeenschappen zijn op grond van artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd voor het beheer van de centra die bestemd zijn voor de opvang van uit handen gegeven personen tot de leeftijd van drieëntwintig jaar.

Daaruit volgt dat de federale overheid bevoegd is om een geïnformatiseerde gegevensbank op te richten waarin de gegevens worden verwerkt die nodig zijn voor de uitvoering van de vrijheidsstraffen en de in het voorstel omschreven vrijheidsbenemende maatregelen, alsmede voor het beheer van de inrichtingen waarin die straffen en maatregelen worden uitgevoerd voor zover die inrichtingen ressorteren onder haar bevoegdheid.

Hoewel het toepassingsgebied van de voorgestelde regeling, wat het beheer van de inrichtingen betreft, in artikel 3, eerste lid, van het voorstel wordt beperkt tot de in artikel 2, 5°, a) en b), ervan bedoelde inrichtingen⁵ die effectief tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, veronderstellen tal van bepalingen van het voorstel dat de gegevens van personen die zijn opgenomen in een gemeenschapscentrum voor minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd bedoeld in artikel 606 van het Wetboek van Strafvordering, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, 5°, c), van het voorstel, worden aangeleverd door de bevoegde gemeenschapsoverheden. Zo de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gemeenschappen op het vlak van de jeugdbescherming al het opleggen van deze verplichting, voor zover het gaat om gegevens die betrekking hebben op uitvoering van straffen of in artikel 2, 3°, van het voorstel bedoelde vrijheidsbenemende maatregelen, in de weg zou staan,⁶

² Op verschillende plaatsen van het ontwerp wordt – terecht – het advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vereist voor het uitvaardigen van uitvoeringsbesluiten. Het zou ongerijmd zijn voor de basisregeling zelf dat advies niet in te winnen.

³ Met inbegrip van de uitvoering van de straffen uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die een als misdrijf omschreven feit hebben gepleegd die uit handen zijn gegeven (artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’).

⁴ GwH 28 juni 2006, nr. 109/2006, B.6.1 (met verwijzing naar *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 67-69).

⁵ De gevangenis en de door de federale overheid georganiseerde inrichtingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij.

⁶ Artikel 5, § 1, II, 6°, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt dat “de uitvoering van de straffen uitgesproken ten aanzien van minderjarigen die een als een misdrijf omschreven feit hebben gepleegd [en] die uit

kan de federale overheid die verplichting in ieder geval noodzakelijk achten voor de uitoefening van haar bevoegdheid inzake uitvoering van straffen of van de in artikel 2, 3°, van het voorstel bedoelde vrijheidsbenemende maatregelen ten aanzien van uit handen gegeven personen, en zich hiervoor bijgevolg beroepen op haar impliciete bevoegdheden voor zover is voldaan aan de overige ter zake door het Grondwettelijk Hof gestelde voorwaarden. Om de aan te nemen regeling optimaal te laten aansluiten bij de regelgeving van de gemeenschappen, verdient het evenwel aanbeveling ter zake een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen te sluiten.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Aangezien het voorstel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, raakt het aan het recht op privéleven dat is beschermd bij onder meer artikel 22 van de Grondwet en is het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel erop van toepassing. Uit dat beginsel volgt dat de essentiële elementen van de regeling in de wet zelf dienen te worden bepaald. Hoewel dat doorgaans wel het geval is, zijn gelet op het genoemde beginsel toch enkele delegaties aan de Koning te ruim, namelijk de delegaties, zonder dat ze aan enig criterium worden gebonden, om de omvang van het toegangsrecht van de in artikel 7, eerste lid, van het voorstel bedoelde personen of instanties te bepalen (artikel 7, tweede lid, van het voorstel), om andere overheden, organen of diensten dan deze opgesomd in artikel 7, eerste lid, van het voorstel die een geheel of gedeeltelijk toegangsrecht tot de gegevensbank hebben, aan te wijzen en de omvang ervan te bepalen (artikel 7, derde lid, van het voorstel) of om andere personen dan de in artikel 8, §§ 1 en 2, van het voorstel genoemde een schrijfrecht toe te kennen en de omvang ervan te bepalen (artikel 8, § 3, van het voorstel). Op die vlakken dient in het voorstel zelf een regeling te worden uitgewerkt of dienen de genoemde delegaties minstens aan nauwkeurig omschreven criteria te worden verbonden, zodat de essentiële elementen van de regeling in de wet zelf worden bepaald.

Voorts moet in artikel 11 van het voorstel ter inachtneming van het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel worden bepaald op welke criteria de directeur-generaal van de penitentiaire administratie of zijn gemachtigde zich dienen te baseren wanneer ze bij individuele beslissing een inzagerecht toekennen betreffende gegevens die met toepassing van artikel 11, eerste lid, tweede zin, van het voorstel zijn gearhiveerd.

6. In artikel 3, eerste lid, van het voorstel wordt de finaliteit van de verwerking van persoonsgegevens als bedoeld bij het voorstel aangegeven: het moet gaan om gegevens “die nodig zijn voor de adequate uitoefening van de wettelijke opdrachten van de penitentiaire administratie, bestaande uit het beheer van de inrichtingen bedoeld in artikel 2, 5°, a) en b) enerzijds en de uitvoering vrijheidsstraffen en vrijheidsbenemende maatregelen anderzijds”. De vraag rijst of de in artikel 7, eerste lid, van het voorstel opgenomen opsomming wel op alle vlakken spoort met de aldus omschreven finaliteit. Een aantal van de opgesomde overheden, organen of diensten vervullen immers geen of een slechts zeer indirecte rol bij het beheer van de federale

handen zijn gegeven” een federale bevoegdheid blijft, “behalve voor het beheer van centra die bestemd zijn voor de opvang van deze jongeren tot de leeftijd van drieëntwintig jaar”. Deze bepaling impliceert een vervlechting van bevoegdheden en bijgevolg een samenwerking tussen de federale overheid en de gemeenschappen.

strafinrichtingen of inrichtingen of afdelingen tot bescherming van de maatschappij of bij de uitvoering van vrijheidsstraffen of de in het voorstel bedoelde vrijheidsbenemende maatregelen.

Hierover om uitleg gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De toegang van derde overheden, organen of diensten tot de gegevens van de penitentiaire administratie is – anders dan het zgn. schrijfrecht geregeld in artikel 8 van het voorstel – niet als zodanig dienstig voor de verwezenlijking van de in artikel 3 van het voorstel geformuleerde doelstelling. De in artikel 3 vastgelegde doelstelling bakent af welke gegevens in het kader van Sidis Suite (mogen) worden verwerkt: deze moeten nodig en relevant zijn voor de uitvoering van de straffen en maatregelen of voor het beheer van de onder de penitentiaire administratie ressorterende inrichtingen.

De bedoeling van artikel 7 van het voorstel bestaat erin transparantie te verschaffen met betrekking tot de aan de penitentiaire administratie externe overheden, organen of diensten die een toegang krijgen tot de in het kader van Sidis Suite (d.i. door de penitentiaire administratie) verwerkte gegevens. Die toegang is voorwaardelijk: ze is maar mogelijk voor zover deze nodig is voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten van die externe partner en uiteraard ook beperkt tot die gegevens die de partner daartoe nodig heeft. Het is aan de Koning om, na advies van de Privacycommissie, de concrete uitvoeringsmodaliteiten van die toegang vast te stellen. De precieze wettelijke opdrachten en de daaraan verbonden noodzaak van toegang tot Sidis Suite zullen, per gegeven, voor elke van die overheden, organen en diensten in het kader van de vaststelling van dat Koninklijk besluit geëxpliciteerd worden.

Uiteraard wordt dit KB ook aan het advies van de Raad van State voorgelegd.”

In dit antwoord gaat de gemachtigde eraan voorbij dat ook de toegang tot een gegevensbank een “verwerking” van persoonsgegevens uitmaakt waarvan de finaliteit in de wet dient te worden omschreven. Luidens artikel 1, § 2, van de wet van 8 december 1992 vallen immers ook het opvragen, het raadplegen, het verstrekken door middel van doorzending of het op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen van persoonsgegevens onder het begrip “verwerking”. Hieruit volgt dat ofwel in artikel 7, eerste lid, van het voorstel de instanties dienen te worden weggelaten wier taken geen betrekking hebben op de in artikel 3 van het voorstel omschreven finaliteit, ofwel dat in dat laatste artikel ook de finaliteit dient te worden vermeld op grond waarvan die instanties toegang verkrijgen tot “Sidis Suite”.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

7. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het voorstel schrijve men “als bedoeld bij” in plaats van “zoals bepaald in”.

Artikel 2

8. Omwille van de leesbaarheid verdient het geen aanbeveling om in sommige van de in artikel 2 van het voorstel opgenomen definities louter te verwijzen naar definities die in andere

wetten zijn opgenomen; het is beter het betrokken begrip als zodanig te definiëren en bijgevolg de definitie uit de andere wet over te nemen.

Artikel 2 van het voorstel wordt gelet hierop het best aangepast.

Artikel 4

9. In artikel 4, eerste lid, van het voorstel wordt het best verwezen naar het tweede lid van artikel 1, § 4, van de wet van 8 december 1992. Het is immers van die bepaling – en niet van het eerste lid ervan – dat in de eerstgenoemde bepaling toepassing wordt gemaakt.

Artikel 8

10. In artikel 8, § 2, tweede lid, van het voorstel dienen de woorden “bedoeld in artikel 4, tweede lid” te worden weggelaten nu het begrip “beheerder” reeds in die laatste bepaling voor het vervolg van het voorstel wordt omschreven.

Artikel 9

11. In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het voorstel schrijve men, conform de Franse tekst ervan, “aan de verwerking van gegevens in Sidis Suite” in plaats van “aan de verwerking van de in Sidis Suite verwerkte gegevens”.

Artikel 10

12. Luidens artikel 10, tweede zin, van het voorstel wordt de registratie van elke uitgevoerde verwerking in “Sidis Suite” gedurende *ten minste* tien jaar te rekenen vanaf de uitgevoerde bewerking bewaard. In de toelichting bij het voorstel wordt vooropgesteld dat de termijn van bewaring langer kan zijn “in functie van de evaluatie van de noodzaak”. Om te vermijden dat de bedoelde bewaring langer duurt dan noodzakelijk, zou dienen te worden gepreciseerd waaruit de in de toelichting bedoelde noodzakelijkheid bestaat of kan bestaan, en zou ook een maximumtermijn voor bewaring dienen te worden bepaald.

Artikel 11

13. Luidens artikel 11, eerste lid, van het voorstel zijn de in artikel 5, §§ 1 tot 3 en 5, van het voorstel bedoelde gegevens beschikbaar en raadpleegbaar tot tien jaar na de invrijheidsstelling van de betrokken persoon. In de toelichting bij het voorstel wordt die termijn verantwoord door het gegeven dat deze dezelfde is als de maximale proeftermijn die kan worden verbonden aan een vervroegde (lees: voorwaardelijke) invrijheidsstelling. In andere gevallen zal de vrijheidsstraf of de strafvervangende maatregel evenwel definitief een einde genomen hebben, zodat de in artikel 3 van het voorstel omschreven finaliteit van adequate uitvoering van de

wettelijke opdrachten van de penitentiaire administratie niet langer voorhanden zal zijn en derhalve ook op die basis geen toegangsrecht kan wettigen.

Artikel 11 van het voorstel dient gelet hierop te worden herzien.

14. Luidens artikel 11, eerste lid, tweede en derde zin, van het voorstel worden de erin bedoelde gegevens na een periode van tien jaar na de invrijheidsstelling⁷ “gearchiveerd” (en derhalve bewaard) en kunnen ze opnieuw worden geraadpleegd in de in artikel 11, eerste lid, 1° en 2°, van het voorstel vermelde gevallen. Die regeling is niet gebonden aan enige termijn, zodat de bewaring en de raadpleging van die gegevens in die gevallen onbeperkt in tijd kunnen plaatsvinden. Dat is moeilijk verenigbaar met het beginsel, neergelegd in artikel 4, § 1, 5°, van de wet van 8 december 1992, naar luid waarvan de verwerkte persoonsgegevens in identificeerbare vorm niet langer mogen worden bewaard dan voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of verder worden verwerkt, noodzakelijk is. Gelet hierop dient ook de periode van archivering aan een termijn te worden gebonden.

15. In artikel 11, eerste lid, 2°, van het voorstel⁸ wordt bepaald dat de directeur-generaal van de penitentiaire administratie of zijn gemachtigde bij gemotiveerde individuele beslissing toegang kan verlenen tot gearchiveerde gegevens.

Het woord “gemotiveerde” is evenwel overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de individuele administratieve beslissingen al uit zichzelf onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat het voorschrijven dat zo een beslissing gemotiveerd dient te zijn, ten onrechte de indruk kan wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks erin uitdrukkelijk wordt voorgeschreven. Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991, in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet het woord “gemotiveerde” worden weggelaten in de genoemde bepaling.

Artikel 13

16. Het voorgestelde artikel 3, § 8, eerste en tweede lid, van de wet van 8 december 1992 is onduidelijk en weinig consistent geredigeerd. In het eerste lid worden onder meer de artikelen 10, § 1, en 12 van die wet niet van toepassing verklaard op de verwerking van persoonsgegevens beheerd door de penitentiaire administratie. In het tweede lid wordt dan bepaald dat “[i]n het bijzonder wat betreft de artikelen 10, § 1, en 12 (...) deze uitzondering [geldt] voor zover de toepassing ervan (...) zou leiden tot kennisname van die gegevens die door haar gebruikt worden tot vaststelling van het risicoprofiel van de gedetineerde [of] een kennisname in hoofde van de betrokkene impliceert die de veiligheid ernstig in gevaar zou brengen”. Het is verwarringstichtend om in eerste instantie de artikelen 10, § 1, en 12 van de wet van 8 december 1992 niet van toepassing te verklaren op de in het voorstel bedoelde

⁷ Zie hierover de vorige opmerking.

⁸ Zie hierover ook opmerking 5 *in fine*.

gegevensverwerking en dan in het tweede lid te bepalen dat het niet toepassing zijn “[i]n het bijzonder wat betreft de artikelen 10, § 1, en 12” slechts in een aantal specifieke gevallen geldt. Ook is het onduidelijk wat de draagwijdte is van de woorden “[i]n het bijzonder”.⁹ Wellicht is het de bedoeling, zoals de memorie van toelichting laat uitschijnen, om de niet-toepasselijkheid van de artikelen 10, § 1, en 12 van de genoemde wet te beperken tot de situaties opgesomd in het voorgestelde artikel 3, § 8, tweede lid, ervan. In dat geval dient in het eerste lid van artikel 3, § 8, de verwijzing naar de artikelen 10, § 1, en 12 van de wet van 8 december 1992 te worden geschrapt en dient het tweede lid ervan te worden geherformuleerd.

*

⁹ Zo het (aan te passen) tweede lid ook nog voor andere bepalingen zou gelden, dienen die bepalingen erin uitdrukkelijk te worden vermeld.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

2. La proposition de loi soumise pour avis vise à créer une banque de données informatisée, dénommée « Sidis Suite », au sein du Service public fédéral Justice, qui est également le responsable du traitement. Cette banque de données traite les données nécessaires à l'exécution adéquate des missions légales de l'administration pénitentiaire. Ces missions sont définies comme la gestion des prisons ou des établissements ou sections de défense sociale organisés par l'autorité fédérale et l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures privatives de liberté définies dans la proposition (article 3). Les données à traiter sont celles qui sont énumérées dans la proposition et qui doivent être précisées par le Roi, concernant le détenu, l'enfant séjournant chez lui, les visiteurs, quiconque, en quelque qualité que ce soit, pénétre dans l'établissement et la victime (article 5). Le droit d'accès est octroyé par le gestionnaire (l'administration pénitentiaire) sur une base individuelle et personnelle au personnel du Service public fédéral Justice, au personnel des centres communautaires pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction visés à l'article 606 du Code d'instruction criminelle et aux praticiens professionnels désignés par l'administration pénitentiaire visés à l'article 2, 3^o, de la loi du 22 août 2002 'relative aux droits du patient' (article 6). La proposition détermine en outre les autorités, organes ou services qui se voient accorder le droit d'accéder en tout ou en partie aux données traitées dans « Sidis Suite » (article 7). L'Office des étrangers et la Sûreté de l'État enregistrent également dans « Sidis Suite » les données relatives aux détenus précisées dans la proposition (article 8). L'article 458 du Code pénal s'applique à quiconque participe au traitement des données à intégrer ou intégrées dans « Sidis Suite » ou a connaissance de celles-ci (article 9). Chaque traitement est enregistré et conservé pendant dix ans au moins (article 10). Les données concernant le détenu, l'enfant séjournant chez lui, les visiteurs et la victime sont disponibles et consultables pendant dix ans à compter de la libération du détenu concerné. Passé ce délai, les données sont archivées. Moyennant certaines conditions, les données archivées sont à nouveau disponibles et consultables (article 11). Un délégué à la protection des données est désigné (article 12). Enfin, un certain nombre de dérogations à la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' sont prévues (article 13).

FORMALITÉS

3. La proposition comporte un dispositif relatif au traitement des données à caractère personnel. Eu égard notamment au caractère fondamental de la proposition et aux observations 5,

¹ S'agissant d'une proposition de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

6 et 12 à 14, il est vivement conseillé de le soumettre, en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992, à l'avis de la Commission de la protection de la vie privée ².

COMPÉTENCE

4. L'autorité fédérale est compétente pour l'exécution des peines et des mesures privatives de liberté visées dans la proposition ³. En font notamment partie l'organisation des établissements pénitentiaires et des établissements de défense sociale, le régime pénitentiaire, la surveillance et le contrôle ⁴. En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les communautés sont compétentes pour la gestion des centres destinés à accueillir jusqu'à l'âge de vingt-trois ans des jeunes ayant fait l'objet d'une mesure de dessaisissement.

Il s'en suit que l'autorité fédérale est compétente pour créer une banque de données informatisée dans laquelle sont traitées les données nécessaires à l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures privatives de liberté définies dans la proposition, ainsi qu'à la gestion des établissements dans lesquels ces peines et ces mesures sont exécutées, pour autant que ces établissements relèvent de sa compétence.

Bien qu'en ce qui concerne la gestion des établissements, l'article 3, alinéa 1^{er}, de la proposition limite le champ d'application du dispositif proposé aux établissements visés en son article 2, 5°, a) et b) ⁵, qui relèvent effectivement de la compétence de l'autorité fédérale, bon nombre de dispositions de la proposition supposent que les données des personnes qui sont placées dans un centre communautaire pour mineurs ayant commis un fait qualifié infraction visé à l'article 606 du Code d'instruction criminelle, auquel fait référence l'article 2, 5°, c), de la proposition, sont fournies par les autorités communautaires compétentes. Si la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés en matière de protection de la jeunesse devait déjà faire obstacle pour imposer cette obligation, dans la mesure où il s'agit de données concernant l'exécution des peines ou de mesures privatives de liberté visées à l'article 2, 3°, de la proposition ⁶, l'autorité fédérale pourrait en tout cas considérer que cette obligation est nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière d'exécution des peines ou de mesures privatives de liberté visées à l'article 2, 3°, de la proposition à l'égard des personnes ayant fait l'objet d'une mesure de dessaisissement, et par conséquent, se prévaloir à cet effet de ses compétences

² Différentes dispositions de la proposition requièrent – à juste titre – l'avis de la Commission de la protection de la vie privée pour la mise en œuvre des arrêtés d'exécution. Il serait incohérent de ne pas recueillir cet avis sur le dispositif de base lui-même.

³ Y compris l'exécution des peines prononcées à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement (article 5, § 1^{er}, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles').

⁴ C.C., 28 juin 2006, n° 109/2006, B.6.1 (avec référence à *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n° 627/10, pp. 67-69).

⁵ Les prisons et les établissements ou sections de défense sociale organisés par l'autorité fédérale.

⁶ L'article 5, § 1^{er}, II, 6°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que « l'exécution des peines prononcées à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement » reste une compétence fédérale, « à l'exclusion de la gestion des centres destinés à accueillir ces jeunes jusqu'à l'âge de vingt-trois ans ». Cette disposition implique une interpénétration de compétences et, par conséquent, une coopération entre l'autorité fédérale et les communautés.

implicites, pour autant que les autres conditions fixées par la Cour constitutionnelle en la matière soient remplies. Pour que le dispositif à adopter s'articule au mieux avec la réglementation des communautés, il est toutefois recommandé de conclure avec celles-ci un accord de coopération en la matière.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Dès lors que la proposition concerne le traitement de données à caractère personnel, elle touche au droit à la vie privée, qui est protégé, notamment, par l'article 22 de la Constitution, et le principe de légalité contenu dans cet article y est applicable. Il résulte de ce principe que les éléments essentiels du dispositif doivent être fixés dans la loi même. Bien que tel soit généralement le cas, quelques délégations au Roi sont néanmoins trop larges au regard du principe précité, à savoir les délégations, non liées à un quelconque critère, qui permettent de définir l'étendue du droit d'accès des personnes ou instances visées à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition (article 7, alinéa 2, de la proposition), de désigner des autorités, organes ou services autres que ceux énumérés à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition, qui ont un droit d'accès intégral ou partiel à la banque de données et d'en déterminer l'étendue (article 7, alinéa 3, de la proposition), ou d'attribuer un droit d'écriture à d'autres personnes que celles mentionnées à l'article 8, §§ 1^{er} et 2, de la proposition et d'en déterminer l'étendue (article 8, § 3, de la proposition). Dans ces domaines, il faut, soit élaborer un dispositif dans la proposition même, soit, à tout le moins, assortir les délégations précitées de critères définis avec précision, de sorte que les éléments essentiels du dispositif soient fixés dans la loi même.

En outre, pour tenir compte du principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution, l'article 11 de la proposition doit prévoir sur la base de quels critères le directeur général de l'administration pénitentiaire ou son délégué doivent se fonder lorsque, par décision individuelle, ils accordent un droit de consultation concernant des données qui, en application de l'article 11, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de la proposition, ont été archivées.

6. L'article 3, alinéa 1^{er}, de la proposition précise la finalité du traitement des données à caractère personnel au sens de la proposition : il doit s'agir de données « nécessaires à l'exercice adéquat des missions légales de l'administration pénitentiaire, consistant, d'une part, en la gestion des établissements visés à l'article 2, 5°, a) et b), et, d'autre part, en l'exécution des peines et mesures privatives de liberté ». Reste à savoir si l'énumération inscrite à l'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition correspond bien en tous points à la finalité ainsi définie. Un certain nombre des autorités, organes ou services énumérés ne jouent en effet aucun rôle ou seulement un rôle très indirect dans la gestion des établissements pénitentiaires ou des établissements ou sections de défense sociale fédéraux ou lors de l'exécution des peines privatives ou des mesures privatives de liberté visées par la proposition.

Invité à fournir des explications à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

« De toegang van derde overheden, organen of diensten tot de gegevens van de penitentiaire administratie is – anders dan het zgn. schrijfrecht geregeld in artikel 8 van het voorstel – niet als zodanig dienstig voor de verwezenlijking van de in artikel 3 van het voorstel geformuleerde doelstelling. De in artikel 3 vastgelegde doelstelling bakent af

welke gegevens in het kader van Sidis Suite (mogen) worden verwerkt: deze moeten nodig en relevant zijn voor de uitvoering van de straffen en maatregelen of voor het beheer van de onder de penitentiaire administratie ressorterende inrichtingen.

De bedoeling van artikel 7 van het voorstel bestaat erin transparantie te verschaffen met betrekking tot de aan de penitentiaire administratie externe overheden, organen of diensten die een toegang krijgen tot de in het kader van Sidis Suite (d.i. door de penitentiaire administratie) verwerkte gegevens. Die toegang is voorwaardelijk: ze is maar mogelijk voor zover deze nodig is voor de uitvoering van de wettelijke opdrachten van die externe partner en uiteraard ook beperkt tot die gegevens die de partner daartoe nodig heeft. Het is aan de Koning om, na advies van de Privacycommissie, de concrete uitvoeringsmodaliteiten van die toegang vast te stellen. De precieze wettelijke opdrachten en de daaraan verbonden noodzaak van toegang tot Sidis Suite zullen, per gegeven, voor elke van die overheden, organen en diensten in het kader van de vaststelling van dat Koninklijk besluit geëxpliciteerd worden.

Uiteraard wordt dit KB ook aan het advies van de Raad van State voorgelegd ».

Dans cette réponse, le délégué oublie que l'accès à une banque de données constitue également « un traitement » de données à caractère personnel dont la finalité doit être définie dans la loi. Selon l'article 1^{er}, § 2, de la loi du 8 décembre 1992, l'extraction, la consultation, la communication par transmission ou toute autre forme de mise à disposition de données à caractère personnel, relèvent en effet également de la notion de « traitement ». Il convient, dès lors, soit d'omettre de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la proposition les instances dont les tâches ne concernent pas la finalité définie à l'article 3 de la proposition, soit de mentionner également dans ce dernier article la finalité sur la base de laquelle ces instances obtiennent un accès à « Sidis Suite ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

7. Dans le texte néerlandais de l'article 1^{er} de la proposition, on écrira « als bedoeld bij » au lieu de « zoals bepaald in ».

Article 2

8. Dans un souci de lisibilité, il n'est pas recommandé que certaines des définitions énumérées à l'article 2 de la proposition se bornent à faire référence à des définitions mentionnées dans d'autres lois ; il est préférable de définir la notion concernée en tant que telle et, par conséquent, de reproduire la définition de l'autre loi.

Compte tenu de ce qui précède, mieux vaudrait adapter l'article 2 de la proposition.

Article 4

9. À l'article 4, alinéa 1^{er}, de la proposition, mieux vaudrait viser l'alinéa 2 de l'article 1^{er}, § 4, de la loi du 8 décembre 1992. En effet, la première disposition citée fait application de cette disposition, et non pas de son alinéa 1^{er}.

Article 8

10. À l'article 8, § 2, alinéa 2, de la proposition, les mots « visé à l'article 4, alinéa 2 » doivent être omis, dès lors que cette dernière disposition définit déjà la notion de « gestionnaire » pour la suite de la proposition.

Article 9

11. Dans le texte néerlandais de l'article 9 de la proposition, on écrira, conformément à son texte français, « aan de verwerking van gegevens in Sidis Suite » au lieu de « aan de verwerking van de in Sidis Suite verwerkte gegevens ».

Article 10

12. Selon l'article 10, deuxième phrase, de la proposition, l'enregistrement de chaque traitement effectué dans « Sidis Suite » est conservé pendant *au moins* dix ans à partir de la date du traitement effectué. Selon les développements de la proposition, le délai de conservation peut être plus long « en fonction de l'évaluation de la nécessité ». Pour éviter que la conservation visée dure plus longtemps que nécessaire, il faudrait préciser en quoi consiste ou peut consister la nécessité visée dans les développements, et il faudrait également fixer un délai maximal de conservation.

Article 11

13. Selon l'article 11, alinéa 1^{er}, de la proposition, les données visées à l'article 5, §§ 1^{er} à 3 et 5, de celle-ci sont disponibles et consultables jusqu'à dix ans après [lire : pendant dix ans à compter de] la libération de la personne concernée. Les développements de la proposition justifient ce délai par le fait que celui-ci est identique à la durée maximale du délai d'épreuve qui peut être lié à une libération anticipée (lire : conditionnelle). Dans d'autres cas, la peine privative de liberté ou la mesure de substitution de peine aura toutefois pris fin définitivement, de sorte que la finalité de l'exercice adéquat des missions légales de l'administration pénitentiaire, définie à l'article 3 de la proposition, ne sera plus présente et ne peut par conséquent pas non plus légitimer un droit d'accès sur cette base.

L'article 11 de la proposition devra être revu compte tenu de ce qui précède.

14. Selon l'article 11, alinéa 1^{er}, deuxième et troisième phrases, de la proposition, les données qui y sont visées sont « archivées » (et par conséquent, conservées) après une période de dix ans qui suit la libération⁷ et peuvent à nouveau être consultées dans les cas visés à l'article 11, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o, de la proposition. Cette mesure n'est liée à aucun délai, de sorte que dans ces cas la conservation et la consultation de ces données peuvent avoir lieu sans limite de temps. Ce dispositif peut difficilement se concilier avec le principe, consacré à l'article 4, § 1^{er}, 5^o, de la loi du 8 décembre 1992, selon lequel les données à caractère personnel traitées sous une forme permettant l'identification ne peuvent pas être conservées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont obtenues ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. En conséquence, la période d'archivage doit également être liée à un délai.

15. L'article 11, alinéa 1^{er}, 2^o, de la proposition⁸ dispose que le directeur général de l'administration pénitentiaire ou son délégué peuvent, par une décision individuelle motivée, accorder l'accès aux données archivées.

Le mot « motivée » est toutefois superflu et ambigu. Il est superflu parce que les décisions administratives individuelles tombent déjà par elles-mêmes dans le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs' et que l'obligation de motivation formelle découle déjà de cette loi. Il est ambigu parce que prévoir qu'une telle décision doit être motivée peut donner erronément à penser que l'obligation de motivation formelle n'existe pas si elle n'est pas expressément prescrite. À moins que l'intention ne soit de prévoir une obligation de motivation plus étendue que celle qui découle de la loi du 29 juillet 1991, auquel cas il faudra en préciser la portée, le mot « motivée » doit être omis de la disposition précitée.

Article 13

16. L'article 3, § 8, alinéas 1^{er} et 2, proposé, de la loi du 8 décembre 1992 est rédigé d'une manière imprécise et peu cohérente. L'alinéa 1^{er} écarte l'application, notamment, des articles 10, § 1^{er}, et 12 de cette loi au traitement des données à caractère personnel gérées par l'administration pénitentiaire. L'alinéa 2 précise, quant à lui, que « [c]ette exception s'applique en particulier aux articles 10, § 1^{er}, et 12 pour autant que leur application (...) soit susceptible de donner lieu à la prise de connaissance de ces données qu'elle utilise pour établir le profil de risque du détenu [ou] implique une prise de connaissance par l'intéressé qui porterait gravement atteinte à la sécurité ». Écarter d'abord l'application des articles 10, § 1^{er}, et 12 de la loi du 8 décembre 1992 au traitement des données visé dans la proposition et ensuite prévoir, à l'alinéa 2, que cette exception ne s'applique « en particulier aux articles 10, § 1^{er}, et 12 » que dans certains cas spécifiques, est source de confusion. La portée des mots « en particulier » est également ambiguë⁹. Comme le suggèrent les développements, l'intention est probablement de

⁷ Voir à ce sujet l'observation précédente.

⁸ Voir également à ce sujet l'observation 5 *in fine*.

⁹ Si l'alinéa 2 (à adapter) doit encore s'appliquer à d'autres dispositions, celles-ci doivent y être expressément mentionnées.

limiter l'inapplicabilité des articles 10, § 1^{er}, et 12 de la loi précitée aux situations énumérées à l'article 3, § 8, alinéa 2, proposé, de celle-ci. Dans ce cas, il y a lieu de supprimer à l'alinéa 1^{er} de l'article 3, § 8, la référence aux articles 10, § 1^{er}, et 12 de la loi du 8 décembre 1992 et de reformuler son alinéa 2.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT