



Avis n° 119/2018 du 7 novembre 2018

Objet: Demande d'avis dans le cadre d'un avant-projet de loi modifiant le *Code judiciaire* en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice (CO-A-2018-107)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *relative à la loi portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26;

Vu la demande d'avis de Monsieur Koen Geens, Ministre de la Justice, reçue le 13/09/2018;

Vu le rapport de Monsieur Willem Debeuckelaere;

Émet, le 7 novembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demande d'avis porte spécifiquement sur les articles 12 et 17 de l'avant-projet de loi modifiant le *Code judiciaire* en vue d'améliorer le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice (ci-après l'avant-projet de loi). Les modifications apportées au *Code judiciaire* par ces deux dispositions concernent en particulier les informations pouvant être accessibles aux commissions du Conseil supérieur de la Justice.
2. Seules ces deux dispositions ont été communiquées à l'Autorité, qui ne dispose pas de l'avant-projet dans son intégralité. C'est pourquoi le présent avis se limite à ces deux dispositions.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Article 12 – Échange d'informations entre les Commissions du Conseil supérieur de la Justice sur décision du bureau

a) Contexte de la disposition

3. L'article 12 de l'avant-projet de loi introduit un nouvel alinéa à l'article 259*bis*-6, § 4, du *Code judiciaire* pour stipuler que « *Le bureau décide de l'échange d'informations entre les Commissions si une Commission dispose d'informations utiles à l'exercice de la mission d'autres Commissions* ».
4. Le bureau est constitué par le Conseil supérieur de la Justice et se compose de quatre membres (deux magistrats et deux non-magistrats) issus respectivement du collège néerlandophone et du collège francophone (art. 259*bis*-4, § 1^{er}, du *Code judiciaire*). Le bureau coordonne les activités du Conseil supérieur, des collèges et du personnel (art. 259*bis*-6, § 4, du *Code judiciaire*).
5. Chaque membre du bureau préside une des quatre commissions du Conseil supérieur de la Justice (art. 259*bis*-4, § 1^{er}, du *Code judiciaire*). Chaque collège linguistique comporte une Commission de nomination et une Commission d'avis et d'enquête. La Commission de nomination réunie (CNR) et la Commission d'avis et d'enquête réunie (CAER) rassemblent respectivement les commissions *ad hoc* des deux collèges.
6. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, « *La possibilité pour les commissions de nomination et de désignation appelées à statuer sur la candidature d'un magistrat de connaître des plaintes dirigées à son encontre dont a eu à connaître une commission d'avis et d'enquête, a fortiori si elles ont été déclarées fondées, est régulièrement questionnée. L'étanchéité qui est de mise entre*

les différentes commissions du Conseil supérieur est également un sujet ouvert à la discussion, singulièrement lorsqu'elle pourrait constituer un obstacle ou à tout le moins un tempérament au bon fonctionnement du Conseil supérieur voire plus largement de l'organisation judiciaire ».

b) Opinions antérieures de la Commission de protection de la vie privée

7. L'Autorité rappelle que, par le passé, son prédécesseur en droit, la Commission de protection de la vie privée (ci-après la CPVP), s'est penchée à deux reprises sur l'échange d'information entre les commissions du Conseil supérieur de la Justice.

8. Concernant le transfert d'informations d'une commission de nomination vers une commission d'enquête et d'avis, la CPVP a estimé, dans son avis 36/2007 du 19 décembre 2007¹, « *pouvoir émettre un avis positif quant au transfert d'informations sollicité par la CAER, dans la mesure où le Conseil supérieur de la Justice peut se prévaloir d'une base légale suffisamment claire pour mener pareille enquête* » (conclusion de l'avis 36/2007). Cette position a été répétée dans la lettre du 11 juillet 2017, concernant cette fois la communication d'informations détenues par une commission d'avis et d'enquête à une commission de nomination².

9. Ce raisonnement se basait toutefois sur les dispositions de l'ancienne loi vie privée relatives au traitement ultérieur de données à caractère personnel³, dont l'article 4, § 1^{er}, 2^o, permettait notamment « *de considérer comme des traitements ultérieurs compatibles avec la finalité initiale ceux effectués en application de dispositions légales ou réglementaires* » (point 8 de l'avis 36/2007). Entretemps, le règlement général sur la protection des données (RGPD)⁴ est entré en application, posant des conditions plus strictes au traitement ultérieur. Il convient donc de réévaluer la question au regard de ce nouveau cadre.

c) Examen de l'article 12 de l'avant-projet au regard du RGPD

10. La transmission, par une des commissions du Conseil supérieur de la Justice à une autre, de données qui ont été collectées avant l'entrée en vigueur de la modification en projet constitue, aux

¹ Avis 36/2007 de la Commission de protection de la vie privée du 19 décembre 2007 relatif à l'éventuelle communication d'un dossier de nomination, par la commission de nomination et de désignation du Conseil supérieur de la Justice, à la commission d'avis et d'enquête instituée au sein de ce même conseil.

² Lettre du 11 juillet 2017 du secrétariat de la Commission de protection de la vie privée, signée par le Président de la Commission, en réponse à une question concernant l'échange d'information entre les commissions du Conseil supérieur de la Justice.

³ Loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

⁴ 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 ou RGPD).

yeux de l'Autorité, un traitement ultérieur des données, qui doit répondre aux règles énoncées ci-après.

11. Conformément à l'article 5.1, b, du RGPD, « *Les données à caractère personnel doivent être (...) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités* ». Cela étant, l'article 6.4 prévoit notamment une exception à ce principe de limitation des finalités, lorsque le traitement ultérieur repose sur le consentement ou sur le droit de l'Union ou d'un État membre.

12. Comme le précise le Contrôleur européen de la protection des données dans son avis 8/2017 du 1^{er} août 2017, « *Il ne s'agit toutefois pas d'une autorisation illimitée d'adopter tout texte législatif général et large permettant de réutiliser sans fin des données à caractère personnel entre différents ministères* ». ⁵ En effet, la dispositions législative ou réglementaire servant de base au traitement ultérieur doit « *constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir les objectifs visés à l'article 23, paragraphe 1 [du RGPD]* » (article 6.4 du RGPD).

13. Parmi les objectifs visés à l'article 23, § 1^{er}, du RGPD, on trouve notamment au point f la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires. Dans la mesure où les missions des commissions du Conseil supérieur de la Justice visent la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires, cet objectif pourrait servir de fondement pour légitimer un traitement ultérieur de données par une commission à partir des données traitées par une autre commission.

14. Toutefois, l'article 23.2 poursuit ainsi : « *En particulier, toute mesure législative visée au paragraphe 1 contient des dispositions spécifiques relatives, au moins, le cas échéant:*

- a) aux finalités du traitement ou des catégories de traitement;*
- b) aux catégories de données à caractère personnel;*
- c) à l'étendue des limitations introduites;*
- d) aux garanties destinées à prévenir les abus ou l'accès ou le transfert illicites;*
- e) à la détermination du responsable du traitement ou des catégories de responsables du traitement;*
- f) aux durées de conservation et aux garanties applicables, en tenant compte de la nature, de la portée et des finalités du traitement ou des catégories de traitement;*
- g) aux risques pour les droits et libertés des personnes concernées; et*
- h) au droit des personnes concernées d'être informées de la limitation, à moins que cela risque de nuire à la finalité de la limitation ».*

⁵ Avis 8/2017 du CEPD du 1^{er} août 2017 sur la proposition de règlement établissant un portail numérique unique et sur le principe « une fois pour toutes », p. 11, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-08-01_sdg_opinion_fr.pdf.

15. Ces exigences sont à mettre en parallèle avec l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (considérant 73 du RGPD) et l'article 22 de la Constitution, et en particulier la jurisprudence concernant les exigences de qualité et de prévisibilité des lois⁶.

16. L'article 12 de l'avant-projet de loi vise à donner un fondement juridique à l'échange d'informations entre les commissions au sein du Conseil supérieur de la justice, qui constitue un traitement ultérieur de données. Cependant, l'Autorité constate que l'article 12 de l'avant-projet de loi ne contient pas de manière claire les dispositions spécifiques pertinentes au regard de l'article 23.2 du RGPD.

17. En l'état actuel de l'article 12 de l'avant-projet de loi, en l'absence de consentement de la personne concernée et de fondement juridique conforme à l'article 23 du RGPD, l'article 6.4 du RGPD permet au responsable du traitement de « *déterminer si le traitement à une autre fin est compatible avec la finalité pour laquelle les données à caractère personnel ont été collectées, [en tenant] compte, entre autres :*

- a) de l'existence éventuelle d'un lien entre les finalités pour lesquelles les données à caractère personnel ont été collectées et les finalités du traitement ultérieur envisagé;*
- b) du contexte dans lequel les données à caractère personnel ont été collectées, en particulier en ce qui concerne la relation entre les personnes concernées et le responsable du traitement;*
- c) de la nature des données à caractère personnel, en particulier si le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel, en vertu de l'article 9, ou si des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions sont traitées, en vertu de l'article 10;*
- d) des conséquences possibles du traitement ultérieur envisagé pour les personnes concernées;*
- e) de l'existence de garanties appropriées, qui peuvent comprendre le chiffrement ou la pseudonymisation ».*

18. À supposer que le bureau du Conseil supérieur de la Justice exerce le rôle de responsable du traitement, les indications ci-dessus lui permettraient d'apprécier si un transfert d'information entre commissions est licite.

19. Enfin, l'Autorité est d'avis que, pour ce qui concerne la collecte de données à l'avenir, par exemple dans le cadre de futures procédures de nomination, le fait de prévoir dans la loi que ces

⁶ Voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (e.a. les arrêts *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000, § 52 ; *Battista c. Italie*, 2 décembre 2017, § 38) et celle de la Cour constitutionnelle (e.a. arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 , p. 17).

données pourront être transmises d'une commission à une autre peut constituer un fondement juridique au traitement. Dans ce cas, il appartient au Conseil supérieur de la Justice de veiller au respect des règles protectrices de la vie privée, notamment au regard du principe de finalité, de transparence et de proportionnalité.

20. En ce qui concerne particulièrement la transmission d'informations détenues par une commission d'avis et d'enquête vers une commission de nomination, l'Autorité souligne la nécessité d'ajouter dans la loi des garanties quant au traitement équitable de tous les candidats, dans le cadre de la même procédure de nomination et d'une procédure à l'autre. À cet égard, il convient notamment d'évaluer la conformité de l'article 12 de l'avant-projet de loi avec l'article 259*ter*, § 2, alinéa 4, du *Code judiciaire*, qui énonce limitativement les éléments faisant partie du dossier de nomination, ceux-ci étant les mêmes pour chaque candidature. L'Autorité fait également remarquer que la personne concernée doit avoir eu la possibilité de consulter le dossier complet et de faire valoir ses moyens de défense auprès de la Commission d'avis et d'enquête avant qu'une plainte (déclarée fondée) ne puisse être portée à la connaissance de la Commission de nomination.

21. Dans ces conditions, l'Autorité estime que l'article 12 de l'avant-projet de loi ne contient pas d'indications suffisamment précises pour vérifier sa conformité aux exigences de l'article 6.4 et de l'article 23 du RGPD, pour les données collectées par le Conseil supérieur de la Justice avant l'entrée en vigueur de la disposition en projet.

2. Article 17 – Caractère contraignant des demandes d'information de la commission d'avis et d'enquête réunie (CAER)

22. À l'heure actuelle, l'article 259*bis*-14, § 2, alinéa 2, du *Code judiciaire* prévoit que : « *La commission d'avis et d'enquête réunie peut en outre demander à ces autorités toute information utile. Le Ministre de la Justice en est avisé simultanément* ». L'article 17 de l'avant-projet de loi prévoit de remplacer cet alinéa par le suivant : « *La Commission d'avis et d'enquête réunie peut, à tout moment, se procurer tous les documents et renseignements qu'elle estime nécessaires en vue d'exercer ses missions. Les autorités judiciaires sont tenues d'accéder à cette demande* ».

23. L'exposé des motifs précise que cette disposition formalise expressément le caractère contraignant des demandes du Conseil supérieur de la Justice « *pour et dans le cadre plus précis de la mission qui incombe en son sein à la commission d'avis et d'enquête réunie de surveillance générale et de la promotion de l'utilisation des mécanismes de contrôle interne au sein de l'ordre judiciaire* » (article 259*bis*-14 du *Code judiciaire*).

24. Comme le précise la demande d'avis, « *les mécanismes de contrôle interne au sein de l'ordre judiciaire que la CAER doit surveiller et dont elle doit promouvoir l'utilisation sont plus précisément :*

- *la veille par le ministère public de la régularité du service des cours et tribunaux sur la base de l'article 140 du Code judiciaire ;*
- *les rapports de fonctionnement rédigés par l'assemblée générale des instances judiciaires sur la base de l'article 140 du Code judiciaire ;*
- *les dispositions réglant la hiérarchie et la surveillance sur la base des articles 398 à 400 du Code judiciaire ;*
- *les mesures disciplinaires sur la base des articles 401 à 414 du Code Judiciaire ;*
- *le dessaisissement des juges sur la base des articles 651 et 652 du Code judiciaire ;*
- *la récusation sur la base de l'article 838 du Code judiciaire ;*
- *les excès de pouvoir sur la base de l'article 1088 du Code judiciaire ;*
- *la dénonciation par le procureur général près la cour d'appel ou par le ministre de la justice des actes judiciaires, arrêts ou jugements contraires à la loi sur la base de l'article 441 du Code d'instruction criminelle ;*
- *la dénonciation par le procureur général près la Cour de cassation d'une décision en dernier ressort sans pourvoi dans les délais d'une des parties sur la base de l'article 442 du Code d'instruction criminelle ».*

25. Le demandeur précise également, dans sa demande d'avis, que si les documents fournis à la CAER comprennent des données personnelles, ceux-ci « *ne feront toutefois l'objet d'aucun traitement de nature individuelle dès lors que leur communication est appelée à s'inscrire strictement dans l'analyse du fonctionnement de tout ou partie de l'organisation judiciaire en ses modes opératoires, processus et procédures* ».

26. Il n'appartient pas à l'Autorité de se prononcer sur la pertinence de rendre expressément contraignantes les demandes d'information complémentaire formulées par la CAER.

27. En revanche, l'Autorité précise que le fait que des données à caractère personnel ne fassent pas l'objet d'un traitement individuel mais d'une analyse globale n'empêche pas qu'il s'agit d'un traitement au sens du RGPD. À cet égard, l'Autorité rappelle que le Conseil supérieur de la Justice doit veiller à se conformer aux dispositions du RGPD lorsqu'il traite des données à caractère personnel. Il importe notamment de mettre en place les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque (art. 5.1, f, et art. 32 du RGPD) et de veiller aux droits des personnes concernées dans le respect du principe de transparence (art. 5.1, a, et art. 12 à 23 du RGPD).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité,

émet un avis **favorable**, moyennant le respect des conditions suivantes :

- dans l'application ou dans la formulation de l'article 12 de l'avant-projet de loi, il convient de tenir compte de l'article 6.4 et, le cas échéant, de l'article 23 du RGPD pour les traitements ultérieurs de données à caractère personnel (point 18) ;
- il convient d'évaluer la conformité de l'article 12 de l'avant-projet de loi avec l'article 259^{ter}, § 2, alinéa 4, du *Code judiciaire* qui énumère limitativement les éléments devant figurer au dossier de nomination des candidats et de permettre à la personne concernée de se défendre auprès de la Commission d'avis et d'enquête avant qu'une plainte (déclarée fondée) ne puisse être portée à la connaissance de la Commission de nomination (point 20) ;
- tout traitement de données à caractère personnel effectué par le Conseil supérieur de la Justice doit se conformer au RGPD, et notamment au principe d'intégrité, de confidentialité et de transparence (point 27).

L'Administrateur f.f.,

Le Président

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere