



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.651/3
van 23 juni 2023

avis 73.651/3
du 23 juin 2023

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
instemming met het
Samenwerkingsakkoord tussen
de Federale Staat en de
Vlaamse Gemeenschap en het
Vlaamse Gewest van (datum)
inzake de hulp- en
dienstverlening aan
gedetineerden'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération entre l'Etat fédéral
et la Communauté flamande et
la Région flamande du (date)
relatif à l'aide sociale
dispensée aux détenus'

Op 17 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van (datum) inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 juni 2023.

*

Le 17 mai 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et la Communauté flamande et la Région flamande du (date) relatif à l'aide sociale dispensée aux détenus’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 13 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Barbara SPEYBROUCK, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 juin 2023.

*

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 VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het (niet gedateerde) samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’. Dat samenwerkingsakkoord is een herwerkte versie van een samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014, waarover de Raad van State op 25 september 2015 advies 57.871/VR heeft gegeven.²

Het huidige samenwerkingsakkoord komt in de plaats van het samenwerkingsakkoord van 28 februari 1994 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Enkel de nieuw ontworpen artikelen of de ontworpen artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit de eerdere adviezen, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

In vergelijking met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 werden verschillende artikelen aangepast aan nieuwe of gewijzigde regelgeving en kunnen voorts de artikelen 21 en 22 (over de samenwerking in het kader van nieuwbouw of renovatie van gevangenissen), 27 (over de uitwisseling van persoonsgegevens in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening), 29 (over het cliëntoverleg en de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens in het kader van de individuele begeleiding van gedetineerden), 33 (over de minimale dienstverlening), 37 (over het toestaan van bezoek en materiaal in de gevangenis), 44 (over de afsprakennota op maat per gevangenis) en 45 (over de evaluatie van de uitvoering en naleving van het samenwerkingsakkoord) als nieuw worden beschouwd. Het onderzoek werd dan ook beperkt tot die bepalingen.

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

² Adv.RvS 57.871/VR van 25 september 2015 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikelen 27 en 29

4. De artikelen 27 en 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord regelen de verwerking van persoonsgegevens, enerzijds in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening en anderzijds in het kader van de individuele begeleiding van gedetineerden.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.³

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in een wetgevende norm, in dit geval in het samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴

5.1. Artikel 27, § 1, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de beleidscoördinatoren, de partners van de Vlaamse overheid en de actoren van de penitentiaire administratie onder elkaar persoonsgegevens van een gedetineerde kunnen uitwisselen om de hulp- en dienstverlening praktisch mogelijk te maken. De uitwisseling van deze gegevens gebeurt aan de hand van deelnemers- en aanwezigheidslijsten. In artikel 27, § 2, van het samenwerkingsakkoord worden de categorieën van persoonsgegevens van een gedetineerde opgesomd die in het kader van de opmaak van de deelnemers- en aanwezigheidslijsten worden verwerkt.⁵ Daarin wordt onder meer gewag gemaakt van de “bijkomende persoonsgegevens”. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

³ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁴ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

⁵ Deze gegevens worden aangeleverd door de federale gegevensdatabank *Sidis Suite* (zie de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in

“Naast de gegevens die in de deelnemers- en aanwezigheidslijsten zijn opgenomen, worden in het kader van de praktische organisatie ook een aantal bijkomende gegevens ‘indirect’ verwerkt: deze worden niet als dusdanig genoteerd in het digitaal systeem of op een lijst, maar zijn wel gekend door de actoren, beleidscoördinatoren, trajectbegeleiders en organisatieondersteuners en worden door hen gebruikt in het kader van het proactief contacteren van gedetineerden in functie van mogelijke deelname aan het aanbod (zowel in groep aangeboden als individueel), en bij het organiseren en registreren van de inschrijvingen voor het aanbod (o.a. groepssamenstelling).

Het gaat hier om volgende gegevens:

- geslacht (vb. bepaald aanbod wordt enkel aangeboden aan vrouwen; deze verblijven in de gevangenis in een aparte afdeling; geslacht is ook een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- nationaliteit (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- geboortedatum (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor onderwijsaanbod; ook richt bepaald aanbod zich bv. enkel tot oudere gedetineerden);
- geboorteplaats (dit wordt niet genoteerd op de deelnemerslijsten, maar dient voor deelname aan formeel onderwijs bezorgd te worden aan de inrichtende school);
- contacttaal (kennis van het Nederlands is voor veel aanbod een basisvoorwaarde voor deelname);
- studiebewijs (bij het volgen van formeel onderwijs kan het hebben van een bepaald attest of diploma een basisvoorwaarde voor inschrijving zijn).

Deze bijkomende persoonsgegevens worden niet overgemaakt aan de penitentiaire administratie in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.”

Artikel 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord regelt de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het cliëntoverleg met het oog op de individuele begeleiding van gedetineerden en somt onder meer de categorieën van persoonsgegevens van een gedetineerde op die daarbij worden verwerkt. Daarin wordt onder meer gewag gemaakt van de “bijkomende persoonsgegevens”, de “bijkomende medische gegevens” en de “gegevens van personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden”.

5.2. De notie “bijkomende persoonsgegevens”, zoals die door de gemachtigde en in de memorie van toelichting (blijkbaar op niet-limitatieve wijze) wordt geschetst, is te ruim en moet worden gepreciseerd door een limitatieve opsomming, in de artikelen 27, § 2, en 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord, aan de hand van de door de gemachtigde en in de memorie van toelichting vermelde persoonsgegevens.

ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank’) en door het Vlaamse digitaal systeem ter ondersteuning van de gegevensverwerking en -uitwisseling in het kader van de organisatie van de hulp- en dienstverlening (zie het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 8 maart 2013 ‘betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden’).

Dat geldt ook voor de “bijkomende medische gegevens”, die in de memorie van toelichting nader worden geduid als “de verslavingsgeschiedenis, de medicatie-inname in het verleden en in de huidige context en de gegevens betreffende ouderenzorg en de geestelijke gezondheidszorg”, maar die notie moet eveneens op een limitatieve wijze in artikel 29, § 2, van het samenwerkingsakkoord worden gepreciseerd.

Ten slotte moeten ook de “gegevens van personen die deel uitmaken van het netwerk van gedetineerden”, die in de memorie van toelichting nader worden geduid als “de voor- en achternaam, de contactgegevens en de relatie tot de gedetineerde” op een analoge wijze worden gepreciseerd, waarbij ook moet worden verduidelijkt wat onder “netwerk” moet worden verstaan.⁶ Overigens moeten die persoonsgegevens in een afzonderlijk lid worden vermeld en niet als onderdeel van “gegevens van de gedetineerde”.

6.1. In artikel 27, § 4, van het samenwerkingsakkoord wordt onder meer bepaald dat de Federale Overheidsdienst Justitie enerzijds en de Vlaamse overheid en partners van de Vlaamse overheid anderzijds “de op hun verwerkingen van toepassing zijnde bewaartermijnen [respecteren]”. Artikel 29, § 4, van het samenwerkingsakkoord bevat een gelijkaardige bepaling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens die in dat artikel wordt geregeld.

Op de vraag welke maximale bewaartermijnen gelden voor de Federale Overheidsdienst Justitie, antwoordde de gemachtigde:

“De regeling rond de bewaartermijn (waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de actieve bewaring, waarbij de dossiers toegankelijk zijn voor de gebruikers, en de archivering, waarbij de gegevens niet langer toegankelijk zijn voor de gebruikers) is vervat in artikel 9 van [de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank’], dat een maximale actieve bewaartermijn bepaalt. De effectieve actieve bewaartermijn van de in het kader van dit SAK relevante gegevens (zijnde deze die de gedetineerde betreffen) werd in Sidis Suite gemoduleerd volgens volgende principes

- dossiers van geïnterneerden: archivering 10 jaar na de vrijstelling (=verlaten van een inrichting van het DG EPI);
- dossiers van beklaagden: archivering 5 jaar na de vrijstelling;
- dossiers van veroordeelden:
 - o als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling > 5 jaar bedraagt of als in het dossier ‘blijft als TBS’ staat: archivering 10 jaar na de vrijstelling;

⁶ In artikel 1, 4°, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot regeling van de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling, vermeld in hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot bepaling van de inwerkingtreding van het decreet van 26 februari 2021 tot wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, wat betreft de bepalingen over gegevensverwerking en informatie-uitwisseling’, waarover de Raad van State op 11 april 2023 advies 73.207/1 heeft gegeven, wordt de term “netwerk van de gedetineerde” gedefinieerd als “familie en ondersteunende figuren van de gedetineerde”.

- als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling ≤ 5 jaar bedraagt: archivering 5 jaar na de vrijstelling.

De gegevens die in het kader van dit SAK worden uitgewisseld met de actoren van de Vlaamse Gemeenschap in functie van de hulp- en dienstverlening hebben per definitie betrekking op actieve dossiers (personen die zich in detentie bevinden en t.a.v. wie een aanbod wordt georganiseerd).”

Wat betreft de maximale bewaartermijnen die gelden voor Vlaamse overheid en haar partners, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 16/1 van het decreet van 8 maart 2013 verduidelijkt de bewaartermijn van het digitaal systeem. Het artikel treedt in werking door de goedkeuring van voormeld Besluit van de Vlaamse Regering (...). Dit besluit ligt momenteel voor bij het Belgisch Staatsblad ter publicatie.”

De door de gemachtigde aangehaalde bepaling voorziet in een bewaartermijn tot één jaar na de laatste deelname aan het aanbod aan gedetineerden.

6.2. Aangezien het samenwerkingsakkoord een nieuwe gegevensstroom tot stand brengt en de bewaartermijnen in de door de gemachtigde aangehaalde wettelijke en decretale bepalingen niet automatisch doorwerken naar de nieuwe, bij dit samenwerkingsakkoord geregelde gegevensstroom en de ermee gepaard gaande verwerking van persoonsgegevens, moet de maximale bewaartermijn in dit samenwerkingsakkoord zelf worden geregeld, hetzij door een eigen regeling ter zake, hetzij door het uitdrukkelijk van toepassing verklaren van de maximale bewaartermijnen in de aangehaalde wettelijke en decretale bepalingen.⁷

Artikel 46

7. Bij artikel 46, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in de opheffing van de samenwerkingsakkoorden van 28 februari 1994⁸ en van 8 juli 2014. Met dat laatste samenwerkingsakkoord werd geen parlementaire instemming verleend, zodat het geen uitwerking heeft gekregen en de opheffing ervan juridisch niet noodzakelijk is. Desalniettemin kan met die opheffing worden ingestemd, omwille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer.

8. In artikel 46, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het pas uitwerking heeft vanaf het ogenblik dat het instemming heeft verkregen van beide parlementen.

⁷ Zie in dat verband overigens ook advies nr. 172/2022 van 19 augustus 2022 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, opmerkingen 25 tot 29.

⁸ Zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 7 juli 1998 tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap ‘tot wijziging van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 1994 inzake de sociale hulpverlening van gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie’.

Voor zover met die bepaling slechts een parafrasering wordt beoogd van de in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ opgenomen regel dat de erin bedoelde samenwerkingsakkoorden slechts gevolg hebben nadat zij instemming hebben verkregen, hoort zij niet thuis in het samenwerkingsakkoord en is zij bovendien overbodig. Nu daarenboven niet blijkt dat een afwijkende regeling van inwerkingtreding wordt beoogd, moet artikel 46, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord worden weggelaten.

Slotopmerking

9. Er zal een Franse vertaling moeten worden opgesteld van het samenwerkingsakkoord, met het oog op de instemming ermee door de Kamer van volksvertegenwoordigers. Die Franse vertaling moet samen met de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord worden opgenomen als bijlage bij het voorontwerp van instemmingswet.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSWET

10. Het voorontwerp van instemmingswet geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

*

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 juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération (non daté) entre l'État fédéral et la Communauté flamande et la Région flamande 'inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden' ('relatif à l'aide et les services dispensés aux détenus'). Cet accord de coopération est une version remaniée d'un accord de coopération du 8 juillet 2014, sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 57.871/VR le 25 septembre 2015 ².

Le présent accord de coopération se substitue à l'accord coopération du 28 février 1994 entre l'État et la Communauté flamande 'inzake de sociale hulpverlening aan gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie' ('relatif à l'aide sociale dispensée aux détenus en vue de leur intégration sociale').

3. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. Seuls sont examinés les articles nouveaux, en projet, ou les articles en projet qui vont au-delà de la prise en compte des observations formulées dans des avis antérieurs, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme nouveaux.

Par rapport à l'accord de coopération du 8 juillet 2014, plusieurs articles ont été adaptés à une nouvelle réglementation ou à un changement de réglementation et les articles 21 et 22 (sur la coopération dans le cadre de la construction ou rénovation de prisons), 27 (sur l'échange de données à caractère personnel dans le cadre de l'organisation pratique de l'aide sociale), 29 (sur la concertation clients et le traitement des données à caractère personnel y afférent dans le cadre de l'accompagnement individuel des détenus), 33 (sur l'aide minimale), 37 (sur l'autorisation des visites et du matériel dans les prisons), 44 (sur la convention sur mesure par prison) et 45 (sur l'évaluation de la mise en œuvre et du respect de l'accord de coopération) peuvent en outre être considérés comme nouveaux. L'examen a dès lors été limité à ces dispositions.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Avis 57.871/VR du 25 septembre 2015 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 8 juli 2014 tussen de Federale Staat en de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest inzake de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden'.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Articles 27 et 29

4. Les articles 27 et 29, § 2, de l'accord de coopération règlent le traitement de données à caractère personnel, d'une part dans le cadre de l'organisation pratique de l'aide et des services et, d'autre part, dans le cadre de l'accompagnement individuel des détenus.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect à la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur³.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans une norme législative, en l'occurrence dans l'accord de coopération lui-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données⁴.

5.1. L'article 27, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que les coordinateurs politiques, les partenaires de l'Autorité flamande et les acteurs de l'administration pénitentiaire peuvent s'échanger des données à caractère personnel d'un détenu afin de rendre possibles l'aide et les services dans la pratique. L'échange de ces données s'effectue à l'aide de listes de participants et de listes de présence. L'article 27, § 2, de l'accord de coopération énumère les catégories de données à caractère personnel d'un détenu traitées dans le cadre de l'établissement des listes de participants et de présence⁵. Il y est notamment fait mention de données à caractère personnel supplémentaires. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

³ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; CC., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

⁴ Avis C.E. 68.936/AG du 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', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 et C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1.

⁵ Ces données sont fournies par la banque de données fédérale *Sidis Suite* (voir la loi du 5 mai 2019 'portant dispositions diverses en matière d'informatisation de la Justice, de modernisation du statut des juges consulaires et relativement à la banque des actes notariés') et par le système numérique flamand de soutien au traitement et à l'échange de données dans le cadre de l'organisation de la prestation d'aide et de services (voir le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 8 mars 2013 'betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden').

« Naast de gegevens die in de deelnemers- en aanwezigheidslijsten zijn opgenomen, worden in het kader van de praktische organisatie ook een aantal bijkomende gegevens 'indirect' verwerkt: deze worden niet als dusdanig genoteerd in het digitaal systeem of op een lijst, maar zijn wel gekend door de actoren, beleidscoördinatoren, trajectbegeleiders en organisatieondersteuners en worden door hen gebruikt in het kader van het proactief contacteren van gedetineerden in functie van mogelijke deelname aan het aanbod (zowel in groep aangeboden als individueel), en bij het organiseren en registreren van de inschrijvingen voor het aanbod (o.a. groepssamenstelling).

Het gaat hier om volgende gegevens:

- geslacht (vb. bepaald aanbod wordt enkel aangeboden aan vrouwen; deze verblijven in de gevangenis in een aparte afdeling; geslacht is ook een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- nationaliteit (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor formeel onderwijsaanbod);
- geboortedatum (dit is een noodzakelijk gegeven bij inschrijving voor onderwijsaanbod; ook richt bepaald aanbod zich bv. enkel tot oudere gedetineerden);
- geboorteplaats (dit wordt niet genoteerd op de deelnemerslijsten, maar dient voor deelname aan formeel onderwijs bezorgd te worden aan de inrichtende school);
- contacttaal (kennis van het Nederlands is voor veel aanbod een basisvoorwaarde voor deelname);
- studiebewijs (bij het volgen van formeel onderwijs kan het hebben van een bepaald attest of diploma een basisvoorwaarde voor inschrijving zijn).

Deze bijkomende persoonsgegevens worden niet overgemaakt aan de penitentiaire administratie in het kader van de praktische organisatie van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden ».

L'article 29, § 2, de l'accord de coopération règle le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la concertation clients en vue de l'accompagnement individuel des détenus et énumère notamment les catégories de données à caractère personnel d'un détenu qui sont traitées à cet égard. Il y est notamment fait état de données à caractère personnel supplémentaires, de données médicales supplémentaires et de données de personnes qui font partie du réseau de détenus.

5.2. La notion de données à caractère personnel supplémentaires, telle qu'elle est évoquée par le délégué et dans l'exposé des motifs (apparemment de manière non limitative), est trop large et doit être précisée par une énumération limitative dans les articles 27, § 2, et 29, § 2, de l'accord de coopération au moyen des données à caractère personnel mentionnées par le délégué et dans l'exposé des motifs.

Il en va de même pour les données médicales supplémentaires que l'exposé des motifs précise comme l'historique de l'assuétude, la prise de médicaments dans le passé et dans le contexte actuel et les données relatives aux soins aux personnes âgées et aux soins de santé mais cette notion doit également être précisée de manière limitative dans l'article 29, § 2, de l'accord de coopération.

Enfin, il faudra également préciser de manière analogue les données des personnes qui font partie du réseau des détenus, que l'exposé des motifs définit comme le prénom et le nom, les coordonnées et la relation avec le détenu tout en clarifiant également ce qu'il convient d'entendre par réseau⁶. Qui plus est, ces données à caractère personnel doivent figurer dans un alinéa distinct et non en tant qu'élément des données des détenus.

6.1. L'article 27, § 4, de l'accord de coopération prévoit notamment que le Service public fédéral Justice, d'une part, et l'autorité flamande et les partenaires de l'autorité flamande, d'autre part, respectent les délais de conservation applicables à leurs traitements. L'article 29, § 4, de l'accord de coopération contient une disposition analogue en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel réglé dans cet article.

À la question de savoir quels délais de conservation maximaux s'appliquent au Service public fédéral Justice, le délégué a répondu :

« De regeling rond de bewaartermijn (waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de actieve bewaring, waarbij de dossiers toegankelijk zijn voor de gebruikers, en de archivering, waarbij de gegevens niet langer toegankelijk zijn voor de gebruikers) is vervat in artikel 9 van [de wet van 5 mei 2019 'houdende diverse bepalingen inzake informatisering van Justitie, modernisering van het statuut van rechters in ondernemingszaken en inzake de notariële aktebank'], dat een maximale actieve bewaartermijn bepaalt. De effectieve actieve bewaartermijn van de in het kader van dit SAK relevante gegevens (zijnde deze die de gedetineerde betreffen) werd in Sidis Suite gemoduleerd volgens volgende principes

- dossiers van geïnterneerden: archivering 10 jaar na de vrijstelling (=verlaten van een inrichting van het DG EPI);
- dossiers van beklaagden: archivering 5 jaar na de vrijstelling;
- dossiers van veroordeelden:
 - o als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling > 5 jaar bedraagt of als in het dossier 'blijft als TBS' staat: archivering 10 jaar na de vrijstelling;
 - o als het totaal van in uitvoering zijnde straffen bij vrijstelling ≤ 5 jaar bedraagt: archivering 5 jaar na de vrijstelling.

⁶ L'article 1^{er}, 4^o, du projet d'arrêté du Gouvernement flamand 'tot regeling van de gegevensverwerking en informatie-uitwisseling, vermeld in hoofdstuk 4 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot wijziging van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 december 2013 tot uitvoering van hoofdstuk 3 van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden en tot bepaling van de inwerkingtreding van het decreet van 26 februari 2021 tot wijziging van het decreet van 8 maart 2013 betreffende de organisatie van hulp- en dienstverlening aan gedetineerden, wat betreft de bepalingen over gegevensverwerking en informatie-uitwisseling', sur lequel le Conseil d'État a donné, le 11 avril 2023, l'avis 73.207/1, définit les mots « réseau van de gedetineerde » (« réseau du détenu ») comme « famille en ondersteunende figuren van de gedetineerde » (« la famille et les soutiens du détenu »).

De gegevens die in het kader van dit SAK worden uitgewisseld met de actoren van de Vlaamse Gemeenschap in functie van de hulp- en dienstverlening hebben per definitie betrekking op actieve dossiers (personen die zich in detentie bevinden en t.a.v. wie een aanbod wordt georganiseerd) ».

En ce qui concerne les délais de conservation maximaux qui s'appliquent à l'autorité flamande et à ses partenaires, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 16/1 van het decreet van 8 maart 2013 verduidelijkt de bewaartermijn van het digitaal systeem. Het artikel treedt in werking door de goedkeuring van voormeld Besluit van de Vlaamse Regering (...). Dit besluit ligt momenteel voor bij het Belgisch Staatsblad ter publicatie ».

La disposition citée par le délégué prévoit un délai de conservation allant jusqu'à un an après la dernière participation à l'offre à destination des détenus.

6.2. Dès lors que l'accord de coopération crée un nouveau flux de données et que les délais de conservation inscrits dans les dispositions légales et décrétales citées par le délégué ne se répercutent pas automatiquement dans le nouveau flux de données, réglé par cet accord de coopération, et dans le traitement de données à caractère personnel y afférent, le délai de conservation maximal doit être réglé dans cet accord de coopération lui-même, soit par des dispositions propres en la matière, soit en rendant expressément applicables les délais de conservation maximaux prévus dans les dispositions légales et décrétales citées ⁷.

Article 46

7. L'article 46, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération abroge les accords de coopération des 28 février 1994 ⁸ et 8 juillet 2014. Aucun assentiment parlementaire n'a été donné à ce dernier accord de coopération, de sorte qu'il n'a pas produit ses effets et que son abrogation n'est juridiquement pas nécessaire. Néanmoins, dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique, cette abrogation peut être accueillie.

8. L'article 46, alinéa 2, de l'accord de coopération dispose qu'il ne produira ses effets qu'à partir du moment où il aura reçu l'assentiment des deux parlements.

⁷ Voir, à cet égard, par ailleurs, également l'avis n° 172/2022 du 19 août 2022 de l'Autorité de protection des données, observations 25 à 29.

⁸ Modifié par l'accord de coopération du 7 juillet 1998 entre l'État et la Communauté flamande 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord tussen de Staat en de Vlaamse Gemeenschap van 28 februari 1994 inzake de sociale hulpverlening van gedetineerden met het oog op hun sociale reïntegratie'.

Dans la mesure où elle vise uniquement à paraphraser la règle inscrite à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' selon laquelle les accords de coopération qui y sont visés n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment, cette disposition n'a pas sa place dans l'accord de coopération et est en outre superflue. Dès lors qu'il n'apparaît pas, de surcroît, qu'un régime dérogatoire d'entrée en vigueur soit envisagé, l'article 46 alinéa 2, de l'accord de coopération doit être omis.

Observation finale

9. L'accord de coopération devra être traduit en français, en vue de son assentiment par la Chambre des représentants. Cette traduction française devra être annexée à l'avant-projet de loi d'assentiment, conjointement avec la version néerlandaise de l'accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI D'ASSENTIMENT

10. L'avant-projet de loi d'assentiment n'appelle pas d'observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE