



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 75/2021 du 21 mai 2021

Objet : Avis relatif à un projet d'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale portant sur l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi (CO-A-2021-070)

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

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la Directive 95/46/CE* (Règlement général sur la protection des données, ci-après "le RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Bernard Clerfayt, Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique, des Pouvoirs locaux et du Bien-être animal, reçue le 29/03/2021 ;

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

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

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Actuellement, 2 accords de coopération¹ conclus entre la Région flamande et la Communauté flamande d'une part et la Région de Bruxelles-Capitale d'autre part régissent la coopération sur le plan de l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi. Ces 2 accords seront abrogés et remplacés par le projet d'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale *portant sur l'articulation de la politique du marché du travail, de la formation et de la promotion de la mobilité des chercheurs d'emploi*, ci-après le projet.

2. Le projet prévoit une collaboration approfondie entre les services publics d'emploi Actiris et le VDAB (Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding, Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle), qui vise à favoriser le passage vers le marché de l'emploi en entreprenant notamment des actions qui contribuent à accroître les compétences (tant au niveau technique qu'au niveau linguistique) des chercheurs d'emploi bruxellois, à augmenter la mobilité des chercheurs d'emploi en vue de pourvoir les métiers en pénurie et à valider les compétences acquises. Cette collaboration implique le traitement de données à caractère personnel et plus particulièrement des échanges importants de données à caractère personnel.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

a) Base juridique

3. Tout traitement de données à caractère personnel doit reposer sur une base juridique au sens de l'article 6.1 du RGPD. En outre, le traitement de catégories particulières de données à caractère personnel visées par l'article 9.1 du RGPD² est soumis à des conditions strictes.

4. En la matière, le traitement de données à caractère personnel qui ne sont pas visées par l'article 9 du RGPD repose sur l'article 6.1.e) du RGPD, à savoir des missions d'intérêt public que le projet confie à Actiris et au VDAB, c'est-à-dire aider les chômeurs et les chercheurs d'emploi à trouver

¹ L'Accord de coopération du 4 mai 2006 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Communauté flamande *relatif à la coopération en matière de politique du marché de travail et de renforcement de la mobilité des demandeurs d'emploi* et l'Accord de coopération du 15 juillet 2011 *entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Communauté flamande concernant la collaboration en matière de politique du marché de l'emploi, de formation et de promotion de la mobilité des demandeurs d'emploi*.

² Il s'agit des données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique.

un emploi convenable et pourvoir les emplois vacants sur le marché de l'emploi, ce qui s'inscrit dans le cadre de l'ensemble de tâches dont ils sont respectivement chargés par ordonnance et par décret³.

5. Le texte de l'accord de coopération ne contient pas la moindre indication quant au fait de savoir si des catégories particulières de données à caractère personnel visées par l'article 9.1 du RGPD sont traitées. Compte tenu de la portée du projet, l'Autorité estime qu'il n'est pas exclu que de telles données soient traitées en exécution du projet. Elles ne peuvent être traitées que dans la mesure où une base juridique mentionnée à l'article 9.2 du RGPD existe et, selon la base juridique sur laquelle l'on s'appuie, si des garanties appropriées visant à protéger les droits et intérêts fondamentaux de la personne concernée ont été prévues.

6. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41⁴ du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale⁵ et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement⁶ doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, lu conjointement avec l'article 8 de la CEDH et l'article 6.3 du RGPD, une norme de rang législatif doit déterminer dans quelles circonstances un traitement de données est autorisé. Conformément au principe de légalité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, définir les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme dans le cas présent, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s), dont la lecture permet déjà de déduire quelles opérations de traitement de données seront effectuées pour leur réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si cela est déjà possible), le type de données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données, les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées, les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées, la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

³ En ce qui concerne Actiris : voir l'article 4 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 *portant organisation et fonctionnement d'Actiris*. En ce qui concerne le VDAB : voir l'article 5 du décret du 7 mai 2004 *relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding" (Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle)*.

⁴ "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée "Cour de justice") et de la Cour européenne des droits de l'homme."

⁵ Article 6.1.c) du RGPD.

⁶ Article 6.1.e) du RGPD.

b) Finalités

7. Conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

8. L'Autorité constate que le projet se limite intrinsèquement à une énumération de plusieurs finalités poursuivies par la coopération. Ces finalités sont les suivantes :

- a) mener chaque année une analyse du marché de l'emploi (article 3 du projet) ;
- b) assurer le monitoring et l'analyse des navettes interrégionales et des caractéristiques de l'emploi à Bruxelles et en périphérie flamande (article 4 du projet) ;
- c) organiser la libre circulation des offres d'emploi entre Bruxelles et la Flandre (article 5 du projet) ;
- d) lutter contre les problématiques du marché de l'emploi en permettant à davantage de chercheurs d'emploi bruxellois d'acquérir et/ou de valider des compétences axées sur le marché de l'emploi et en accompagnant davantage de chercheurs d'emploi bruxellois vers des emplois vacants en Flandre (article 6 du projet) ;
- e) développer un service commun à destination des employeurs et des chercheurs d'emploi dont plusieurs actions sont identifiées de manière non exhaustive (article 7 du projet) ;
- f) promouvoir la connaissance de la langue néerlandaise auprès des chômeurs et chercheurs d'emploi bruxellois (article 9 du projet) ;
- g) organiser l'accompagnement de chercheurs d'emploi primo-arrivants et allophones ainsi que leur intégration sur le marché de l'emploi (article 10 du projet) ;
- h) mettre en place une collaboration opérationnelle en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et du comportement de recherche des chercheurs d'emploi (article 12 du projet) ;
- i) encourager la formation duale et la formation en alternance à Bruxelles en exécution du décret du 30 mars 2018 *relatif à la formation duale et à la phase de démarrage* et du décret du 10 juin 2016 *réglant certains aspects des formations en alternance* (article 14 du projet) ;
- j) permettre à des demandeurs d'emploi bruxellois bénéficiant d'une allocation de chômage et à des jeunes Bruxellois en stage d'insertion professionnelle qui sont intéressés par un parcours de travail et de soins néerlandophone prévus par le décret du 25 avril 2014 *portant les parcours de travail et de soins* de participer à ce parcours (article 17 du projet).

9. L'Autorité estime que ces finalités répondent aux exigences de l'article 5.1.b) du RGPD mais concernant la finalité "problématiques du marché de l'emploi" (point 8.d)), elle attire l'attention sur ce qui suit.

10. Pour la finalité "problématiques du marché de l'emploi", Actiris peut mandater le VDAB pour accompagner les chercheurs d'emploi bruxellois en vue d'acquérir des compétences et de chercher des offres d'emploi appropriées. À cet effet, un flux de données électroniques sera mis sur pied (article 6, deuxième, troisième et quatrième alinéas du projet). Ceci signifie concrètement que le dossier Actiris du chercheur d'emploi bruxellois est complété avec des informations sur le parcours VDAB que le chercheur d'emploi suit de manière à ce qu'Actiris puisse contrôler la dispense de disponibilité (selon la p. 7 de l'Exposé des motifs). Ce flux de données ne vise pas seulement à actualiser le dossier du chercheur d'emploi, il a aussi une finalité de contrôle, ce qui ne transparaît pas du texte du projet.

11. Bien que la finalité mentionnée au point 8.j) soit ancrée dans le projet, cela ne donnera concrètement lieu à un traitement de données que si un chercheur d'emploi consent à suivre un parcours de travail et de soins. Pour les autres finalités, on ne sait pas dans quelle mesure le chercheur d'emploi dispose ou non d'un choix. Il importe pourtant que cela soit clair vu que sur la base des traitements de données y afférents, on peut éventuellement procéder à une sanction sur la base des dispositions pertinentes dans la réglementation régionale.

12. L'article 13 du projet prévoit la création d'une cellule pour l'emploi interrégionale lorsque se produit sur le territoire d'une région une restructuration, un licenciement collectif ou une faillite d'une entreprise dans laquelle plus de 50 travailleurs concernés habitent dans l'autre Région. On ne sait pas clairement ce que fait cette cellule pour l'emploi (finalité). Si cette cellule pour l'emploi est amenée à traiter des données à caractère personnel, il faut en tout cas préciser dans le projet la finalité pour laquelle cette cellule traite des données à caractère personnel.

c) Proportionnalité

13. L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (minimisation des données).

14. L'Autorité constate que le projet ne contient pas la moindre référence aux données qui sont traitées et échangées en vue de la réalisation des finalités. Pour les précisions ultérieures, le projet renvoie à l'accord qu'Actiris et le VDAB doivent conclure à cet égard (voir l'article 21 du projet), ce qui n'est pas compatible avec l'exigence mentionnée au point 6. L'Autorité peut donc pas évaluer cet élément essentiel du traitement.

15. La multitude de finalités d'une part et l'interaction entre un éventail d'acteurs (Actiris, le VDAB, l'Agentschap voor Integratie en Inburgering (l'Agence pour l'Intégration et l'Intégration civique), het

Huis van het Nederlands (la Maison du néerlandais), les centres d'éducation de base, l'éventail de personnes morales mentionnées à l'article 7 du projet) et la circulation des données qui l'accompagne d'autre part implique que l'Autorité - et par extension les personnes concernées - est dans l'impossibilité d'établir qui a reçu quoi, de qui et pour quelle finalité.

16. Au point 3 de son avis n° 68.632/1 du 29 janvier 2021, le Conseil d'État a critiqué l'absence de cet élément essentiel du traitement de données. Pour le Conseil d'État, la défense de l'auteur du projet (à savoir que lors du traitement de données à caractère personnel, aussi bien Actiris que le VDAB sont liés aux règles qui leur sont imposées par ordonnance/décret) ne s'applique pas du tout pour les traitements complémentaires auxquels donne lieu le projet, vision à laquelle souscrit l'Autorité.

17. Pour autant que l'Autorité puisse en juger, la réalisation de la finalité "analyse du marché de l'emploi" et de la finalité "monitoring et analyse des navettes interrégionales et des caractéristiques de l'emploi à Bruxelles et en périphérie flamande" devrait être possible à l'aide de données anonymes. Il ne semble pas que ce sera le cas. Si c'est toutefois le cas, le texte n'indique pas de quelle manière ces informations anonymes sont obtenues. Cela implique-t-il un couplage préalable de différentes sources (d'Actiris, du VDAB, d'instances tierces) qui contiennent des données à caractère personnel et dont un ensemble anonyme est extrait après couplage ? Si la réalisation des finalités susmentionnées ne se déroule pas à l'aide de données anonymes mais au moyen de données pseudonymisées⁷, la lecture du projet ne permet pas d'évaluer si cela est absolument nécessaire. Ici aussi, tout comme pour les données anonymes, la question se pose de savoir comment l'ensemble de données pseudonymisées est obtenu.

18. Cependant, des données ne peuvent être réellement considérées comme anonymisées que si elles ne peuvent plus, par aucun moyen raisonnable, être attribuées à une personne précise⁸. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD⁹, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint¹⁰ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considérée comme un traitement de données à caractère personnel au sens

⁷ Des données pseudonymisées peuvent toujours être reliées à une personne physique identifiable et sont toujours des données à caractère personnel. Des données anonymes ne peuvent plus être reliées à une personne physique identifiable et ne sont plus des données à caractère personnel.

⁸ Ce n'est que dans ce cas que le RGPD ne trouvera pas à s'appliquer, conformément à son considérant 26. Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinionrecommendation/files/2014/wp216_en.pdf, WP216, 2.2.3, p. 10 du Groupe 29, prédécesseur du CEPD, (uniquement disponible en anglais).

⁹ À savoir : " toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée "personne concernée") ; est réputée être une "personne physique identifiable" une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ".

¹⁰ L'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son l'adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

du RGPD. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'il sera question de pseudonymisation (et non d'anonymisation) :

- il conviendra de se référer aux rapports de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatifs à la pseudonymisation¹¹ ;
- ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière¹².

19. En ce qui concerne la "libre circulation des offres d'emploi", l'Exposé des motifs précise au sujet de l'article 5 du projet qu'il s'agit d'un échange automatique des offres d'emploi et que ce sont ensuite Actiris et le VDAB qui assurent le "matching" automatique de leurs chercheurs d'emploi avec les offres d'emploi en provenance de l'autre région. Si chaque organisation se charge du "matching" pour "ses" chercheurs d'emploi, l'Autorité ne comprend pas pourquoi des données concernant les chercheurs d'emploi doivent être échangées à cet effet, comme indiqué en page 7 de l'Exposé des motifs. Pour autant que l'Autorité puisse en juger, au niveau du traitement de données à caractère personnel, l'échange automatique des offres d'emploi requiert uniquement les données de la personne que l'on peut contacter concernant une offre d'emploi déterminée (pour de plus amples informations, pour postuler réellement).

20. La collaboration en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et du comportement de recherche des chercheurs d'emploi peut aboutir à des sanctions pour le chercheur d'emploi. Raison de plus pour préciser quelles informations sont échangées.

d) Délai de conservation

21. En vertu de l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

22. Le projet ne contient aucune disposition spécifique à cet égard. Dans la mesure où pour certains traitements, les responsables du traitement concernés s'appuient sur une réglementation déjà existante concernant le délai de conservation, il faut y faire référence. Dans le cas contraire, le projet doit prévoir les délais (maximaux) de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet

¹¹ENISA, <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases> et <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/enisa-proposes-best-practices-and-techniques-for-pseudonymisation> ; ENISA, version française de novembre 2019, https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices_fr.

¹²Il en va ainsi du principe de proportionnalité renvoyant à celui, plus spécifique, de "minimisation" des données impliquant que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard, des finalités pour lesquelles elles sont traitées, conformément à l'article 5, § 1, c) du RGPD.

d'un traitement, en tenant compte des différentes finalités et catégories de données, ou au moins reprendre les critères qui permettent de déterminer ces délais (maximaux) de conservation.

e) Personnes concernées

23. Il ressort du projet que les personnes concernées sont principalement des chercheurs d'emploi de la Région bruxelloise et de la Région flamande ainsi que des jeunes en stage d'insertion professionnelle de la Région bruxelloise d'une part et les personnes de contact des employeurs d'autre part.

f) Responsable du traitement

24. La réalisation des finalités mentionnées dans le projet requiert une collaboration entre notamment Actiris, le VDAB, l'Agentschap voor Integratie en Inburgering et la Huis van het Nederlands à Bruxelles. Cela s'accompagne du traitement de données à caractère personnel et plus particulièrement de la transmission réciproque de données.

25. L'Autorité constate que le projet ne désigne pas le(s) responsable(s) du traitement ou les responsables conjoints du traitement. La détermination du (des) responsable(s) du traitement par le projet contribue à la transparence et facilite l'exercice des droits des personnes concernées tels que définis aux articles 12-22 du RGPD. L'Autorité profite de cette occasion pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles. En d'autres termes, pour chaque traitement de données à caractère personnel, il faut vérifier qui poursuit effectivement les finalités et qui contrôle le traitement¹³.

26. Cette désignation est nécessaire en la matière, vu la multitude de finalités. Qui est responsable (conjoint) du traitement ou sous-traitant pour quelle finalité ? Cet aspect est important vu l'application éventuelle, selon le cas, des articles 26 et 28 du RGPD.

27. Dans la mesure où la cellule pour l'emploi interrégionale traite des données à caractère personnel (voir le point 12), le fait-elle en tant que responsable du traitement ou en tant que sous-traitant ?

¹³ Tant le Groupe 29 que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'aborder le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe 29, Avis 1/2010 *sur les notions de "responsable de traitement" et de "sous-traitant"*, 16 février 2010, p. 9 (https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2010/wp169_fr.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du Règlement 2016/679 sur la protection des données à caractère personnel (RGPD) et quelques applications spécifiques aux professions libérales telles que les avocats*, p.1 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/notions-de-responsable-de-traitement-sous-traitant-au-regard-du-reglement-eu-2016-679.pdf>).

**PAR CES MOTIFS,
l'Autorité**

estime que les adaptations suivantes s'imposent dans le projet :

- préciser que la finalité "problématiques du marché de l'emploi" implique aussi un contrôle (point 10) ;
- indiquer quelles finalités impliquent des obligations dans le chef des chercheurs d'emploi et quelles finalités laissent un choix aux chercheurs d'emploi (point 11) ;
- dans la mesure où la cellule pour l'emploi interrégionale est amenée à traiter des données à caractère personnel, reprendre la finalité de ce traitement (point 12) ;
- mentionner les (catégories de) données traitées en fonction des finalités (points 14 - 20) ;
- préciser le délai de conservation (point 22) ;
- désigner le(s) responsable(s) du traitement ou les responsables conjoints du traitement (points 24 - 27).

(sé) Alexandra Jaspar
Directrice du Centre de Connaissances