



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 45/2024 du 17 mai 2024

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone portant exécution du décret du 29 janvier 2024 relatif à l'agrément et à la promotion des entreprises du secteur de l'économie sociale (CO-A-2024-097)

Version originale

Mots-clés : catégories particulières de données – principe de légalité – utilisation du numéro de registre national

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel ;

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 « LCA »);

Vu l'article 25, alinéa 3, de la LCA selon lequel les décisions du Centre de Connaissances sont adoptées à la majorité des voix ;

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* (ci-après « 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 « LTD »);

Vu la demande de Monsieur Antonios Antoniadis, Vice-Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone et Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement (ci-après « le demandeur »), reçue le 7 mars 2024;

Émet, le 17 mai 2024, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant un projet d'arrêté du Gouvernement portant exécution du décret du 29 janvier 2024 relatif à l'agrément et à la promotion des entreprises du secteur de l'économie sociale¹ (ci-après « le projet »), en particulier les articles 3, 4, 14 et 50.
2. Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, la matière de l'économie sociale a été transférée aux régions au titre de la politique de l'emploi visée à l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 « *de réformes institutionnelles* »².
3. Au titre de la politique de l'emploi, les régions sont devenues notamment compétentes pour :
 - les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés « en ce compris en matière d'économie sociale » (article 6, § 1er, IX, 2°) ;
 - la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale (2°/1) ;
 - la politique axée sur des groupes-cibles, qui comprend notamment les réductions de cotisations de sécurité sociale « *pour le secteur de l'économie sociale* » et l'activation des allocations octroyées par l'assurance-chômage ou de l'aide sociale financière (7°) et ;
 - la promotion des services et emplois de proximité (8°).
4. En application de l'article 139 de la Constitution, les compétences jusqu'alors exercées par la Région wallonne, dans la région de langue allemande, en matière d'économie sociale, ont été transférées à la Communauté germanophone avec effet au 1er janvier 2016³.
5. Le décret du 29 janvier 2024 relatif à l'agrément et à la promotion des entreprises du secteur de l'économie sociale (ci-après le « décret de 2024 ») constitue le premier cadre juridique propre pour l'agrément et le subventionnement des acteurs de l'économie sociale en Communauté germanophone.

¹ MB 11.04.2024 ; au sujet duquel l'Autorité a donné l'avis n°265/2022 le 21 décembre 2022 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-265-2022.pdf>)

² Les principales normes applicables en la matière étaient l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer, l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1er, alinéa 3, m), de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, l'arrêté ministériel du 10 octobre 2004 établissant la liste des initiatives d'économie sociale en vue de l'octroi d'une subvention majorée de l'État aux centres publics d'action sociale pour des initiatives spécifiques d'insertion sociale dans l'économie sociale

³ pour les compétences régionalisées suite à la 6^{ème} réforme de l'État ; Voy. Décret de la Région wallonne du 17 décembre 2015 *modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine*, M.B., 29 décembre 2015 ; décret de la Communauté germanophone du 15 décembre 2015 *modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine*, M.B., 30 décembre 2015.

6. Ce décret prévoit que le Gouvernement peut notamment :

- fixer les critères et modalités de détermination des personnes dites « défavorisées » qui ne sont pas en mesure de fournir des prestations de travail dans le cadre d'un contrat de travail ou de suivre une formation plus qualifiante pendant une période prolongée (art. 3, al. 1, 1^o, c) ;
- préciser les autres modalités et conditions pour être classé comme « volontaire encadré » (art. 3, *in fine*) ; et
- déterminer les personnes [défavorisées] qui font partie du personnel du demandeur (art. 5, al. 2, 1^o).

II. EXAMEN DU PROJET

7. Les principales observations formulées ci-après par l'Autorité (et énumérées de manière exhaustive dans le dispositif), à l'égard des articles du projet exécutant les dispositions énumérées ci-avant, concernent un risque de d'interprétation des art. 3 et 4 du projet dans un sens potentiellement contraire au principe de légalité (points 11 à 17) et l'absence de base légale suffisante pour le traitement du numéro de registre national des accompagnateurs, prévu à l'art. 50 du projet (points 22 à 24).

1. Distinction entre l'exécution de dispositions relatives à des conditions d'agrément et le fondement des traitements de données réalisés (art. 3 et 4 du projet)

a) Art. 3 du projet

8. L'art. 3, al. 1^{er}, 1^o, c) du décret de 2024 habilite le Gouvernement à arrêter les critères et modalités de détermination de la qualité de personnes dites « défavorisées » en raison de leur incapacité de fournir des prestations de travail dans le cadre d'un contrat de travail ou de suivre une formation plus qualifiante pendant une période prolongée.
9. Ces critères et modalités impliquent le traitement de données à caractère personnel (dont des catégories particulières de données au sens de l'art. 9 du RGPD) par le service de placement. En effet, en exécution de cette disposition, l'art. 3, §1 du projet énumère une liste d'obstacles sur le plan

psychosocial⁴ ainsi qu'une liste de situations défavorables⁵. L'art. 3, §2 du projet⁶ prévoit que l'Arbeitsamt de la communauté germanophone, la Dienststelle für ein selbstbestimmtes Leben et les CPAS agréés évaluent ces obstacles et ces situations en tenant compte « *de la capacité, du passé professionnel et de la situation personnelle de la personne défavorisée* ». Le même paragraphe dispose que « *le service de placement peut soumettre la personne défavorisée à un examen médical, à un test psychologique et à un test d'aptitude professionnelle* ».

10. A titre liminaire, l'Autorité s'interroge quant à la question de savoir si c'est à bon droit que ces critères et modalités de détermination sont prévus dans un arrêté dont l'objet est d'exécuter un décret relatif à l'agrément des entreprises d'insertion sociale. L'Autorité s'en remet toutefois à la section de législation du Conseil d'Etat sur ce point.
11. Quoi qu'il en soit, compte tenu du principe de légalité, de l'importance de l'ingérence et du caractère sensible de certaines catégories de données traitées, **l'art. 3 en projet ne peut valablement fonder les traitements de données à caractère personnel** inhérents à la détermination de l'incapacité de fournir des prestations de travail ou de suivre une formation.
12. Ceci n'est cependant pas problématique si telle n'est pas l'ambition de la disposition en projet, parce qu'elle se contenterait d'exécuter une disposition d'un décret « *relatif à l'agrément des entreprises d'insertion sociale* » et que les traitements de données à caractère personnel des bénéficiaires sont en réalité fondés sur les dispositions des décrets encadrant les traitements de données susceptibles d'être effectués par l'Arbeitsamt de la communauté germanophone, la Dienststelle für ein selbstbestimmtes Leben et les CPAS agréés.
13. Dans cette hypothèse, afin d'éviter tout risque de confusion, l'Autorité estime qu'il y a lieu de modifier l'art. 3, §2 en projet, en **mentionnant les articles spécifiques des décrets en vertu desquels les traitements de données peuvent être effectués**. A titre d'exemple, il pourrait être ajouté qu' « *en ce qui concerne l'Arbeitsamt de la communauté germanophone, l'évaluation des obstacles et des situations défavorables, s'effectue conformément à l'art. 23, al. 1^{er}, 1^o et al. 2, 2^o du décret du 13*

⁴ a) un manque de compétences sociales ;

b) des déficiences mentales, des troubles psychiques et/ou des déficiences physiques ;

c) des problèmes au niveau de l'exécution du travail ;

d) des problèmes au niveau des capacités personnelles et de la motivation ;

⁵ a) contexte personnel ;

b) situation familiale et conditions de prise en charge ;

a) contexte social ;

d) conditions de logement ;

e) situation financière.

⁶ Lu à la lumière de l'art. 3 du décret du 22 mai 2023 relatif au placement axé sur les besoins (MB 3.10.2023)

novembre 2023 relatif aux mesures de promotion de l'emploi et de placement » et ainsi de suite en ce qui concerne la Dienststelle für ein selbstbestimmtes Leben et les CPAS agréés.

14. Dans ce cas, l'art. 3, §1^{er} en projet devrait s'interpréter comme déterminant des critères communs à ces deux services et aux CPAS agréés pour l'évaluation des obstacles et des situations défavorables. A cette fin, l'Autorité estime qu'il convient de **préciser davantage l'ensemble des critères énumérés**. A titre d'exemple, il convient de préciser quelles sont des conditions de logement ou l'état de la situation financière qui doivent permettre de considérer une personne comme défavorisée en raison de son incapacité de fournir des prestations de travail ou de suivre une formation.
15. Si, à l'inverse, l'art. 3 en projet entend fonder à lui seul un traitement de données à caractère personnel effectué par les services et CPAS agréés, il y a lieu d'**omettre cette disposition du projet et de la faire figurer** (le cas échéant en prévoyant une habilitation au Gouvernement pour préciser les catégories de données susceptibles d'être traitées), **soit dans le décret de 2024, soit dans les différents décrets applicables auxdits services et CPAS agréés**. A défaut, ces services et CPAS ne disposeront pas d'une base de licéité valide pour traiter des données à caractère personnel dans le cadre de l'évaluation des obstacles et des situations défavorables des personnes défavorisées.

b) Art. 4 du projet

16. Les observations formulées ci-avant sont également applicables à l'art. 4, al. 4, 1^o en projet, lequel dispose, en exécution de l'art. 3 *in fine* du décret de 2024, que « *pour le placement dans une entreprise d'insertion sociale, les services de placement et les organismes actifs dans le domaine de la psychiatrie qui assurent le placement s'assurent que l'occupation est adaptée au développement personnel et professionnel. Ceci est notamment le cas lorsque :*
1^o le volontaire encadré n'est pas en mesure de suivre une formation ou d'exercer une activité professionnelle sur le marché primaire du travail ou un travail adapté pendant au moins 13 heures par semaine en raison d'une combinaison de problématiques psychiques, médicales et sociales qui affectent durablement sa santé et/ou son intégration sociale, et donc son insertion professionnelle ; »
17. Pour les raisons invoquées ci-avant, l'Autorité estime donc que **cette disposition doit être soit déplacée dans les normes décrétales adéquates, soit assortie d'une référence aux dispositions décrétales en vertu desquelles les traitements de données corrélatifs peuvent être effectués**.

2. Précision vs répétition des catégories de données susceptibles d'être traitées en vertu du décret de 2024 (art. 14 et 50 du projet)

18. En vue de l'agrément en tant qu'entreprise d'insertion sociale, l'art. 14 en projet impose au demandeur de démontrer au Gouvernement que la condition suivant laquelle la moitié de son personnel au moins est composée de personnes défavorisées⁷ est rencontrée. Pour ce faire, le demandeur est invité à indiquer « *sur la base d'une liste du personnel, quels membres du personnel sont employés ou formés en tant que personnes défavorisées dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle, et quels membres du personnel exercent d'autres fonctions au sein de l'entreprise. (...)* ». Et, le cas échéant, à être en possession d'attestations des CPAS, de l'ONEm ou du Forem.
19. L'art. 50 en projet énumère les données à caractère personnel figurant dans ces listes du personnel⁸.
20. L'art. 20 du décret de 2024 énumère les catégories de données susceptibles d'être traitées par les demandeurs et le Gouvernement pour les finalités de demandes d'agrément⁹. Cette disposition habilite le Gouvernement à préciser les catégories de données énumérées.
21. L'Autorité estime **que l'art. 50 en projet doit être reformulé de manière à identifier les catégories de données de l'art. 20 du décret de 2024 que cette disposition entend préciser.** Cependant, **les catégories** figurant de manière identique à l'art. 20 précisé **ne peuvent être répétées** dans le projet. Concrètement, la mention du « *numéro d'identification et le numéro de registre national visés à l'article 8, § 1er, 1° ou 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* », figurant à l'art. 50, 1°, b) et 50, 2°, b) du projet, constituent une répétition inutile et doivent être omis.
22. L'Autorité rappelle qu'aux points 26 à 28 de son avis 265/2022 précité, l'Autorité avait indiqué que la finalité d'utilisation du numéro de registre national et le numéro bis, par « *le Gouvernement* », devait

⁷ Exigée par l'art. 5, al. 1^{er}, 6° du décret de 2024

⁸ La liste du personnel visée à l'article 14 comprend les données à caractère personnel suivantes :

1° en ce qui concerne les personnes accompagnées par les entreprises d'insertion sociale :

a) les nom et prénom ;

b) le numéro d'identification et le numéro de registre national visés à l'article 8, § 1er, 1° ou 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale ;

c) la qualité au sens de l'article 14, alinéa 3 ;

d) le nom et le prénom de l'accompagnateur auquel la personne défavorisée est attribuée dans le cadre de l'accompagnement sociopédagogique ;

e) la date d'embauche ou la date de fin de l'occupation ;

2° en ce qui concerne les accompagnateurs employés dans les entreprises d'insertion sociale :

a) les nom et prénom ;

b) le numéro d'identification et le numéro de registre national visés à l'article 8, § 1er, 1° ou 2°, de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale ;

c) l'indication de s'il s'agit d'un accompagnateur.

⁹ Elles-mêmes prévues à l'art. 21 du décret de 2024

être précise et concrète. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence^[1] :

- *l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers, et*
- *les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés^[2].*

23. En ce qui concerne les **finalités du traitement du numéro de registre national des personnes accompagnées**, l'Autorité observe que le commentaire de l'art. 20 du décret de 2024 précise que « *le traitement du numéro de registre national des personnes accompagnées par le gouvernement est nécessaire pour vérifier sans équivoque si elles sont effectivement considérées comme des personnes défavorisées* ». L'Autorité en prend acte, mais constate que cette disposition ne justifie pas de la nécessité de collecter et de communiquer les numéros de registre national ou les numéros bis des **accompagnateurs**.

24. L'Autorité rappelle que tout traitement de données, *a fortiori* de données publiques, comporte des risques importants¹⁰, susceptibles d'engager la responsabilité du responsable du traitement. Par conséquent, sauf à être en mesure d'en démontrer l'absolue nécessité, tant qu'il n'aura pas été remédié à la faiblesse des art. 20 et 21 du décret de 2024, en particulier en ce qui concerne les accompagnateurs, le traitement de ces numéros doit être considéré comme illicite au sens de l'art. 5.1.a) du RGPD.

^[1] Avis 19/2018 du 29 février 2018 sur l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses « Intérieur ».

^[2] *Enoncer uniquement « l'identification » comme finalité d'utilisation du numéro d'identification du Registre national ne répond pas à ces critères. Les raisons pour lesquelles l'identification est réalisée et le cadre de l'utilisation de ce numéro doivent être précisés de manière telle que l'on puisse entrevoir les types de traitements qui seront réalisés à l'aide de ce numéro.*

¹⁰ Voy. par exemple https://www.standaard.be/cnt/dmf20240125_96593828 et <https://www.vrt.be/vrtnws/fr/2024/01/23/des-plaintes-deposees-apres-une-fuite-de-donnees-personnelles-a/>

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que :

- les art. 3 et 4 du projet doivent être soit déplacés dans les normes décrétales adéquates, soit assortis d'une référence aux dispositions décrétales en vertu desquelles les traitements de données corrélatifs peuvent être effectués (points 11 à 17) ;
- l'art. 50 du projet doit être reformulé de manière à identifier les catégories de données de l'art. 20 du décret de 2024 que cette disposition entend préciser et les répétitions inutiles doivent être omises (point 20) ;
- revoir les art. 20 et 21 du décret de 2024, ainsi que le commentaire de ces dispositions à la lumière des points 26 à 28 de l'avis 265/2022 (points 22 à 24).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice