



**Avis n° 163/2019 du 18 octobre 2019**

**Objet: Avant-projet d'arrêté du Gouvernement modifiant l'arrêté du gouvernement du 23 décembre 2008 portant exécution du décret du 17 novembre 2008 visant à soutenir les établissements de formation pour adultes (CO-A-2019-166)**

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 « 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* (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 d'avis de Monsieur Harald Mollers, Ministre de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone, reçue le 20 août 2019;

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

Émet, le 18 octobre 2019, l'avis suivant :

## **I. OBJET DE LA DEMANDE**

1. Le 20 août 2019, le Ministre de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Communauté germanophone (ci-après, le demandeur) a demandé à l'Autorité d'émettre un avis concernant un *avant-projet d'arrêté du Gouvernement modifiant l'arrêté du gouvernement du 23 décembre 2008 portant exécution du décret du 17 novembre 2008 visant à soutenir les établissements de formation pour adultes* (ci-après, l'avant-projet d'arrêté).

2. Les établissements de formation pour adultes peuvent bénéficier de subsides du gouvernement de la Communauté germanophone, selon les conditions fixées par le décret du 17 novembre 2008 (ci-après, le décret). L'article 13 du décret prévoit que le Gouvernement peut en tout temps faire vérifier si les dispositions du décret sont respectées.

3. L'avant-projet d'arrêté vient préciser le « système de preuve » admissible en cas de contrôle par les agents du Ministère (art. 5 de l'avant-projet, qui abroge l'article 2.2 et remplace l'article 3 de l'arrêté du 23 décembre 2008). Pour être en mesure de prouver l'organisation effective des formations, les établissements de formation doivent conserver certains éléments de preuve et les tenir à la disposition du Ministère.

4. Ce système de preuve impliquera généralement un traitement de données à caractère personnel. Il ne s'agit pas d'instaurer un nouveau traitement, mais de préciser un traitement qui était déjà prévu par l'article 2.2 de l'arrêté du 23 décembre 2008. L'avant-projet d'arrêté vient en effet détailler le contenu de la liste de présence des participants, parmi les moyens de preuve admissibles.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE**

### **A. Responsable du traitement et base juridique**

5. Il ressort de manière implicite mais certaine de l'avant-projet d'arrêté et du décret que les responsables du traitement sont les établissements de formation pour adultes. La base juridique du traitement est l'article 6.1, c du RGPD, s'agissant d'une obligation légale imposée par l'article 10.1 du décret et mise en œuvre par l'article 3 de l'avant-projet d'arrêté.

6. En cas de contrôle (article 13 du décret) ou de procédure de suspension de la subvention (article 14 du décret), les données probantes peuvent être consultées sur place par les agents du Ministère, voire emportées ou photocopiées si nécessaire. À cet égard, l'Autorité estime que le Ministère peut être considéré tantôt comme un tiers ayant accès aux données, tantôt comme un

responsable du traitement s'il emporte ou copie ces données. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un autre traitement, dont le Ministère est responsable et pour lequel il doit veiller à respecter les principes du RGPD. La base juridique de ce traitement réside alors dans l'accomplissement d'une mission d'intérêt public (art. 6.1, e du RGPD), telle que définie par les articles 13 et 14 du décret.

## **B. Finalité du traitement**

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

8. En l'espèce, on peut déduire du décret que la finalité poursuivie par le traitement est de permettre aux établissements de formation pour adultes de prouver que les conditions pour bénéficier de la subvention sont effectivement rencontrées, en cas de contrôle opéré par le Ministère conformément à l'article 13 du décret. Entre autres, les critères d'obtention des subsides du Gouvernement sont que l'établissement :

« 3° propose aux citoyens, dans un délai de deux années civiles, au moins 208 unités de formation continue dont au moins 160 s'adressent à des adultes et dont au moins 40 se déroulent dans le nord et 40 dans le sud de la région de langue allemande ; (...)

5° tien[ne] une comptabilité autonome réglementaire, consultable en tout temps et présentant de manière analytique, outre les activités dans le domaine de la formation des adultes, les autres domaines d'activité de l'établissement et permettant un contrôle financier » (art. 7, al. 1<sup>er</sup> du décret).

9. La finalité est donc de pouvoir démontrer la tenue d'une comptabilité régulière, ainsi que la fourniture effective des formations annoncées.

10. Selon les informations complémentaires fournies par téléphone par la conseillère du demandeur, l'actuel article 2.2 de l'arrêté du 23 décembre 2008 doit être modifié (et remplacé par un article 3) afin de clarifier les moyens de preuves admis, en particulier en ce qui concerne la liste de présence, suite à des cas de fraudes constatées sur le terrain (fausses listes de présence constituées pour des formations subventionnées qui n'ont pas été données).

11. L'Autorité estime que les finalités sont suffisamment claires, explicites et légitimes.

## **C. Personnes concernées et données à caractère personnel traitées**

12. Les personnes concernées sont les personnes inscrites aux formations des établissements de formation pour adultes, ainsi que les formateurs.

13. Les catégories de données traitées sont énoncées à l'article 5 de l'avant-projet d'arrêté. Celui-ci offre aux établissements de formation le choix entre 4 moyens de preuve en cas de contrôle du Ministère :

- 1° les listes de présence des participants, reprenant les nom, prénom, adresse, signature et catégorie d'âge (par tranche de 20 ans) ;
- 2° une combinaison du paiement des droits d'inscription et des questionnaires de satisfaction remplis par les utilisateurs ;
- 3° une combinaison du paiement des droits d'inscription et des annonces parues dans la presse ;
- 4° un article de presse rendant compte rétrospectivement de l'organisation de l'unité de formation continue.

14. 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 »). Conformément à ce principe, l'Autorité rappelle le moyen de preuve le moins intrusif pour la vie privée devrait être privilégié. En l'espèce, elle constate que les moyens de preuve admissibles ont un degré d'ingérence variable au regard de la protection des données personnelles, en particulier si l'on compare les 3 premiers moyens au dernier, qui n'implique aucun traitement de données personnelles.

15. Parmi les quatre moyens de preuve énoncés, le compte rendu dans la presse devrait donc être privilégié par le responsable du traitement, dans la mesure où il est le moins intrusif. Toutefois, étant donné qu'un article de presse n'est pas toujours publié suite à une formation, d'autres moyens de preuve peuvent être admis par l'avant-projet d'arrêté.

16. Concernant la preuve du paiement des droits d'inscription (2° et 3° moyens de preuve, combinés à d'autres documents), ce mode de preuve implique généralement la conservation, dans le chef de l'établissement de formation, de données personnelles telles que les nom, prénom, adresse et données bancaires. Si toutes ces données ne sont pas nécessaires pour prouver qu'une formation a effectivement eu lieu, elles servent en tout cas de pièces justificatives à la tenue d'une comptabilité régulière en cas de contrôle financier des établissements. Par conséquent, ce moyen de preuve est proportionné aux finalités poursuivies.

17. Quant aux questionnaires de satisfaction, ils peuvent être nominatifs ou (le plus souvent) anonymes dans le chef de ceux qui les remplissent, mais ils porteront en tout cas sur des formateurs identifiables. L'Autorité estime que leur usage comme moyen de preuve, combiné au paiement des droits d'inscription, est justifié au regard des finalités poursuivies. D'une part, ils viennent compléter la preuve au moyen du paiement des droits d'inscription, dans la mesure où une formation peut être annulée postérieurement au paiement des droits d'inscription. D'autre part, ils sont trop facilement

falsifiables pour être un moyen de preuve autonome et doivent être combinés au paiement de droits d'inscription, avec lequel ils peuvent constituer un faisceau de preuves.

18. En outre, la preuve du paiement des droits d'inscription n'est pas toujours possible, dans la mesure où les formations subventionnées peuvent aussi être offertes gratuitement aux participants. C'est pourquoi l'arrêté prévoit un autre moyen de preuve, sous la forme de listes de présence.

19. Comme expliqué, l'avant-projet d'arrêté vise à en préciser le contenu de la liste de présence afin de prévenir des situations de fraude constatées par le passé. À l'heure actuelle, l'article 2.2 de l'arrêté du 23 décembre 2008 stipule simplement que les listes de présence doivent être signées par les participants pour être un moyen de preuve admissible. Selon les explications fournies par le demandeur, les agents du Ministère ont déjà constaté sur le terrain que de fausses listes de présence étaient constituées, comportant simplement des noms, prénoms et signatures, sans qu'il soit possible de vérifier si ces personnes ont effectivement assisté à la formation, dans la mesure où celle-ci était gratuite. En cas de doute sur l'authenticité d'une liste de présence, il est donc nécessaire de pouvoir disposer de l'adresse des participants afin de les contacter pour s'assurer de leur participation effective et de faciliter ainsi le contrôle par les enquêteurs. Dans ce contexte, l'Autorité estime que ce moyen de preuve est proportionné aux finalités poursuivies.

#### **D. Communication à des tiers**

20. Les informations conservées à des fins de preuve par les établissements ne sont pas systématiquement transmises au Ministère. En vertu de l'article 10.1 du décret, les informations systématiquement transmises consistent simplement en des aperçus généraux des formations planifiées et des formations organisées, ne comportant pas de données à caractère personnel (hormis l'identification d'une personne de contact au sein de l'établissement). Ce n'est qu'en cas de contrôle par le Ministère que les moyens de preuve seront mis à leur disposition.

#### **E. Principe de transparence**

21. L'article 5 de l'avant-projet d'arrêté prévoit également que la liste de présence doit contenir la mention suivante : « La liste de présence signée sert à l'établissement de formation pour adultes (dénomination de l'établissement) pour prouver que la formation continue a été organisée. Le Ministère de la Communauté germanophone examine la preuve et les données personnelles qu'elle reprend dans le cadre du contrôle des critères de subventionnement conformément à l'article 13 du décret du 17 novembre 2008 visant à soutenir les établissements de formation pour adultes ».

22. Selon les informations complémentaires fournies par la conseillère du demandeur, cette mention a été ajoutée non seulement au regard du principe de transparence, mais aussi afin de dissiper des malentendus constatés sur le terrain. En effet, certains participants pensaient que les données serviraient à leur envoyer des publicités pour les activités proposées ultérieurement par les établissements de formation et refusaient de signer la liste de présence.

23. L'Autorité rappelle à cet égard que le droit à l'information des personnes concernées relève des articles 13 et 14 du RGPD. En l'espèce, le responsable du traitement doit veiller à son respect non seulement pour la collecte de données personnelles via la liste de présence, mais pour toute collecte directe ou indirecte de données personnelles, par exemple lors du paiement des droits d'inscription ou du remplissage du questionnaire d'évaluation.

## **F. Durée de conservation**

24. 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. L'Autorité relève que la durée de conservation de ces données n'est pas précisée dans le décret, ni dans l'arrêté, ni dans l'avant-projet d'arrêté.

25. Interrogée sur ce point, la conseillère du demandeur a répondu, dans son courriel du 2 septembre, « Les preuves quant aux critères de subventionnement susmentionnés sont conservées pendant 13 ans suivant l'année civile, à laquelle elles se rapportent. Ceci en analogie aux exigences européennes en matière de conservation des documents justificatifs pour les fonds structurels. En effet, les établissements de formation pour adultes sont souvent porteurs de projets pour le Fonds social européen (ESF-FSE). En cas de contrôles ex-post du FSE, il est important de bien pouvoir faire/prouver la distinction entre les différents projets subventionnés par les instances européennes et la Communauté germanophone ».

26. À la lumière de ces explications, l'Autorité estime qu'il convient de déterminer dans l'avant-projet d'arrêté les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en tenant compte des différentes finalités et catégories de données ou au moins de reprendre des critères permettant de déterminer ces délais de conservation. L'Autorité rappelle, en outre, que cette obligation de fixer un délai maximal de conservation est sans préjudice des autres législations qui prévoient d'autres délais de conservation à d'autres fins, y compris la législation sur les archives.

## G. Sécurité des données

27. L'Autorité rappelle que l'article 32 du RGPD oblige le responsable du traitement à prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personnel. Ces mesures doivent assurer un niveau de sécurité approprié, compte tenu, d'une part, de l'état des connaissances en la matière et des coûts qu'entraîne l'application de ces mesures et, d'autre part, de la nature des données à protéger et des risques potentiels. Pour l'exécution concrète de ces mesures, l'Autorité renvoie à la Recommandation de la Commission de la protection de la vie privée<sup>1</sup> visant à prévenir les fuites de données et au document « Mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel »<sup>2</sup>. L'Autorité souligne également l'importance d'une bonne gestion des utilisateurs et des accès<sup>3</sup>.

### PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que les adaptations suivantes s'imposent :

- déterminer dans l'avant-projet d'arrêté les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet d'un traitement en tenant compte des différentes finalités et catégories de données ou au moins reprendre des critères permettant de déterminer ces délais de conservation. L'Autorité rappelle que cette obligation de fixer un délai maximal de conservation est sans préjudice des autres législations qui prévoient d'autres délais de conservation à d'autres fins, y compris la législation sur les archives (point 26) ;

attire l'attention du demandeur sur l'importance des éléments suivants :

- conformément au principe de minimisation des données (art. 5.1, c, du RGPD), parmi les quatre moyens de preuve énoncés, le compte rendu dans la presse devrait être privilégié par le responsable du traitement, dans la mesure où il est le moins intrusif. Toutefois, étant donné qu'un article de presse n'est pas toujours publié suite à une formation, d'autres moyens de preuve peuvent être admis par l'avant-projet d'arrêté (point 15) ;

---

<sup>1</sup> Recommandation d'initiative de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2013 du 21 janvier 2013 *relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données*

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2013.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2013.pdf)).

<sup>2</sup> Mesures de référence de la Commission de la protection de la vie privée en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel, Version 1.0, [https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures\\_de\\_reference\\_en\\_matiere\\_de\\_scurite\\_applicables\\_a\\_tout\\_traitement\\_de\\_donnees\\_a\\_caractere\\_personnel\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/mesures_de_reference_en_matiere_de_scurite_applicables_a_tout_traitement_de_donnees_a_caractere_personnel_0.pdf)).

<sup>3</sup> Voir également la recommandation de la Commission de la protection de la vie privée n° 01/2008 du 24 septembre 2008 *relative à la gestion des accès et des utilisateurs dans le secteur public*

([https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation\\_01\\_2008\\_0.pdf](https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/recommandation_01_2008_0.pdf)).

Plusieurs instances peuvent proposer à cet effet des solutions technologiques adaptées (comme par exemple la Banque carrefour de la Sécurité sociale).

- il appartient au responsable du traitement de veiller au respect des articles 13 et 14 du RGPD non seulement pour la collecte d'informations destinées aux listes de présence, mais également pour toute collecte directe ou indirecte de données personnelles, par exemple lors du paiement des droits d'inscription ou du remplissage du questionnaire d'évaluation (point 23) ;
- il incombe au responsable du traitement de prendre les mesures techniques et organisationnelles requises pour protéger les données à caractère personne, dans le respect de l'article 32 du RGPD (point 27).

(sé) Alexandra Jaspar

Directrice du Centre de Connaissances