



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 232/2022 du 29 septembre 2022

Objet: Demande d'avis concernant un projet d'ordonnance relative à la création d'une banque de données dénommée Talent.Analytics.brussels (CO-A-2022-235)

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

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 du Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en charge de
la Fonction publique, Monsieur Sven Gatz (ci-après « le demandeur »), reçue le 28 juillet 2022 ;

Émet, le 29 septembre 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'ordonnance relative à la création d'une banque de données dénommée Talent.Analytics.brussels (ci-après, « le projet »).
2. Ce projet prévoit en substance la communication annuelle, par les entités régionales qu'il désigne, d'une série de données à caractère personnel relative aux membres de leur personnel à l'Intégrateur de Services Régional (ci-après « CIRB »), qui est chargé de la pseudonymisation de ces données ainsi que de l'hébergement et de l'organisation de la banque de données¹. A l'aide de ces données pseudonymisées, le service désigné par le Gouvernement réalise un rapport annuel présentant l'état des lieux de l'emploi au sein de la fonction publique régionale. Ce rapport - devant répondre au standard élevé de l'anonymisation - est communiqué au Parlement et aux organisations syndicales².
3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capital (ci-après « le Gouvernement ») avait sollicité l'avis de la Commission de la Protection de la Vie privée (ci-après « CPVP »)³ – prédécesseur de l'Autorité - sur un projet devenu l'arrêté du 4 décembre 1997 créant une banque de données concernant le personnel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale et des organismes d'intérêt public qui dépendent de la Région de Bruxelles-Capitale⁴.
4. Il a également sollicité l'avis de la CPVP⁵ et de la Commission de contrôle bruxelloise⁶ au sujet d'un projet d'arrêté créant une banque de données dénommée Observatoire de l'Emploi Public Régional. Suite à cela, il est apparu que l'adoption d'une ordonnance s'imposait.
5. Le Gouvernement a donc déposé au Parlement, le 27 février 2019, un projet d'ordonnance relative à la création d'une banque de données dénommée Observatoire de l'Emploi Public Régional remplaçant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale créant une banque de données

¹ Le CIRB n'est toutefois pas désigné comme responsable du traitement

² Il est par ailleurs publié sur internet

(https://www.talent.brussels/sites/default/files/rapport_talentanalytics.brussels_2021.pdf)

³ Avis n°02/97 du 8 janvier 1997 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-2-1997.pdf>); la CPVP y questionnait le caractère nécessaire du traitement de la date de naissance exacte des personnes concernées; voy. également l'avis n°26.534/2 rendu par la section de législation du Conseil d'Etat le 6 octobre 1997

⁴ MB 16.07.1998 (<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/1997/12/04/1998031276/justel>)

⁵ 16/2016 du 27 avril 2016

(https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_16_2016_1.pdf); voy. également l'avis n°59.642/4 rendu par la section de législation du Conseil d'Etat le 11 janvier 2017

⁶ laquelle avait d'abord rendu un avis-décision négatif (n°005/2016 du 10 juin 2016) et ensuite un avis favorable (n°017/2017 du 14 juillet 2017) dans lequel elle avait estimé que le demandeur devait encadrer la banques de données par voie d'ordonnance et non d'arrêté

dénommée Observatoire de l'Emploi Public régional⁷ et a sollicité l'avis de l'Autorité à ce sujet⁸. Ce projet n'a toutefois jamais été adopté. Par conséquent, les traitements de données nécessaires à la réalisation du rapport annuel de talentAnalytics.brussels sont, à ce jour, toujours fondés sur l'arrêté du 4 décembre 1997.

6. L'exposé des motifs du présent projet précise que son but est d'impliquer davantage d'organismes régionaux, d'adapter l'objet de la banque de données « *afin de mieux anticiper l'évolution des emplois et de fournir un diagnostic plus complet* », d'améliorer la collecte des données et d'en collecter de nouvelles « *afin de répondre à d'autres obligations légales et à divers engagements, par exemple le cadre stratégique européen pour l'éducation et la formation, en matière de diversité et d'intégration du genre (ex : pourcentage de personnes en situation de handicap, % hommes/femmes dans les comités de direction ou de gestion), télétravail, plan de personnel, plan de déplacement...* ».

II. Examen du projet

II.1. Principes de prévisibilité et de légalité

7. L'Autorité comprend que les données dont le projet prévoit le traitement sont tout d'abord collectées et traitées par les services des ressources humaines des entités concernées, pour des finalités propres liées à l'exercice des missions d'intérêt public des entités en question. Le projet entend donc fonder un traitement ultérieur de ces données (leur communication au CIRB, leur enregistrement, leur pseudonymisation, leur analyse et, finalement, leur anonymisation dans le cadre de l'élaboration d'un rapport) à des fins pouvant s'apparenter à du monitoring.
8. L'Autorité souligne d'emblée que le projet présente une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :
- le traitement envisagé concerne l'ensemble du personnel de la fonction publique régionale, soit un grand nombre de personnes concernées ;
 - le traitement à vocation à être réalisé de manière récurrente, pendant une durée indéterminée, afin de disposer de chiffres actualisés permettant de mettre en évidence des évolutions au sein de l'administration régionale ;
 - plus généralement, la finalité du traitement implique qu'il est susceptible d'avoir un effet sur l'accès à l'emploi si des mesures (de discrimination positive) sont mises en place, par exemple pour renforcer la diversité dans la fonction publique régionale.

⁷ Doc. Parl. Bru., 27 fév. 2019, A-818/1, 2018-2019 (<http://weblex.brussels/data/crb/doc/2018-19/136835/images.pdf>)

⁸ Avis 82/2018 du 5 septembre 2018 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-82-2018.pdf>)

9. Pour rappel, dans le cadre d'un traitement impliquant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité considère qu'en vertu de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH et 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, fixer les éléments essentiels du traitement. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)⁹ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si c'est déjà possible), les (catégories 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 (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(s) aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD. L'Autorité évalue ci-après si tel est bien le cas.
10. L'article 22 de la Constitution interdit par ailleurs au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même quelles sont les intrusions qui peuvent restreindre le droit au respect de la vie privée¹⁰. Dans ce contexte, une délégation au Gouvernement, *« n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »*¹¹.
11. En l'espèce, le projet délègue au Gouvernement la détermination des catégories de données à caractère personnel traitées, l'établissement de la liste des entités chargées de communiquer les

⁹ Voir aussi l'article 6, 3., du RGPD.

¹⁰ Avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 du Conseil d'Etat sur un avant-projet de loi *« instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du 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, Doc. parl* Chambre, 54-3185/001, p 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'Etat :

- Avis n° 26.198/2 donné le 2 février 1998 sur un avant-projet devenu la loi du 11 décembre 1998 *« transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil 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 »*, Doc. parl., Chambre, 1997-1998, n° 49-1566/1, p. 201.
- Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 22 août 2002 *« portant des mesures en matière de soins de santé »*, Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2125/2, p. 539.
- Avis n° 37.765/1/2/3/4 donné le 4 novembre 2004 sur un avant-projet devenu la *loi-programme* du 27 décembre 2004, Doc. parl., Chambre, 2004-2005, n° 1437/2.

¹¹ Voir aussi Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'Etat n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

données ainsi que la désignation du Service responsable du traitement. Par conséquent, le projet ne répond pas aux exigences découlant des principes de prévisibilité et de légalité et doit être revu¹².

II.2. Finalités

12. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.
13. L'art. 3 du projet énumère les finalités de la banque de données¹³. L'Autorité présume que cette disposition entend prévoir les finalités du traitement des données « *contenues dans* » le registre en question. Cet élément devra être clarifié dans le projet. En effet, le respect de l'article 5.1.b) du RGPD impose la détermination des finalités des traitements de données à caractère personnel et non du registre contenant ces données.
14. L'Autorité comprend que l'ensemble de ces finalités sont censées être atteintes par le biais d'un rapport annuel ne comportant que des données anonymisées. Ce rapport étant le produit du traitement de données pseudonymisées, il convient **de préciser concrètement la finalité des traitements de données envisagés** de manière à permettre de comprendre quels types d'analyses seront nécessaires pour l'atteindre. En l'état du projet, ni son dispositif, ni son exposé des motifs ne suffisent à déterminer avec suffisamment de précision la ou les finalités envisagées par le projet.
15. En outre, l'Autorité estime qu'il conviendrait de préciser dans le commentaire de l'art. 3, que la banque de données ne peut être utilisée que pour les finalités énumérées. Le fait de prévoir expressément des interdictions de traitements ultérieurs pour certaines finalités, constitue en effet également une bonne pratique.
16. En ce qui concerne la finalité liée à une « *meilleure connaissance des Ressources Humaines disponibles* », il convient de préciser en quoi la connaissance, par le Gouvernement, des Ressources Humaines actives auprès d'entités habilitées à gérer leur personnel de manière autonome (et disposant par définition déjà des données relatives à leur personnel), est bien nécessaire.
17. Enfin, concernant les finalités présentées dans l'exposé des motifs comme étant nécessaires pour répondre à des obligations légales ou « *divers engagements* », l'Autorité attire l'attention du

¹² A toutes fins utiles, l'Autorité invite le demandeur à tenir compte des observations formulées dans son avis n° 203/2022 du 9 septembre 2022 concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui, lors de la reformulation du projet.

¹³ A la lumière du commentaire de l'article, ces finalités peuvent être résumées comme suit : Fournir au Gouvernement une meilleure connaissance des Ressources Humaines disponibles dans son administration et dans les entités visées, permettre au Gouvernement d'anticiper l'évolution des emplois et permettre de développer une politique de fonction publique appuyée sur un diagnostic pertinent et complet.

demandeur sur le fait qu'il n'est **pas exclu que d'autres cadres normatifs puissent être plus appropriés**. Il en va ainsi de ceux régissant les activités d'institutions telles qu'Unia¹⁴ ou l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse. **C'est au demandeur qu'il incombe de vérifier si et dans quelle mesure les éléments essentiels du traitement de données qu'il envisage peuvent être déterminés par ces cadres normatifs**, le cas échéant moyennant les adaptations nécessaires. En tout état de cause, en l'état, le projet ne peut servir de fondement à de tels traitements de données nécessaires pour répondre à des obligations légales ou « *divers engagements* ». Si le demandeur envisage de prendre en compte dans son projet de telles obligations ou engagements consacrés dans d'autres normes, il est alors nécessaire de se référer dans le dispositif du projet, à ces cadres normatifs (en les complétant dans le projet dans la mesure nécessaire)

18. Dans la mesure où certains intervenants traiteront inmanquablement des données relatives à leur propre personnel (non pseudonymisées dans le cas du CIRB et pseudonymisées dans le cas du service responsable de l'élaboration du rapport), l'Autorité estime que le risque de détournement de finalité est assez élevé. Par conséquent, parmi les mesures techniques et organisationnelles qu'il conviendra de mettre en œuvre, l'Autorité recommande de prévoir des sanctions dissuasives en cas d'accès non autorisé à ces données.

II.3. Proportionnalité¹⁵ / principe de minimisation

¹⁴ Unia est le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations visé par l'accord de coopération du 12 juin 2013 *entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980*. Cette institution est compétente pour la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité des chances.

¹⁵ L'Autorité attire l'attention sur le fait que toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (aux objectifs) qu'elle poursuit.

En effet, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant nécessaire s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :

- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;
- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.

19. 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 (principe de "minimisation des données").
20. Comme indiqué *supra*, le projet entend déléguer au Gouvernement la détermination des catégories de données susceptibles d'être traitées. Ceci, en plus de méconnaître le principe de légalité, rend tout contrôle de proportionnalité impossible. **Si les catégories de données traitées dépassent celles actuellement mentionnées à l'art. 3 de l'arrêté de 1997, il convient de représenter le projet à l'Autorité pour avis.** Le cas échéant, cette représentation peut intervenir concomitamment à l'introduction de la demande d'avis relative à l'arrêté du Gouvernement précisant les différents éléments essentiels du traitement.
21. L'Autorité estime que la nécessité de collecter des données supplémentaires (par rapport à l'arrêté de 1997) pour répondre à des obligations légales ou « *divers engagements* » doit être davantage précisée dans l'exposé des motifs. Cette précision devra tenir compte du fait que les obligations européennes en matière d'égalité de traitement¹⁶ ont été transposées par l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise¹⁷ qui est applicable aux mêmes entités.
22. L'Autorité relève qu'alors que l'art. 3 de l'arrêté de 1997 prévoit le traitement de l'année de naissance, les projets soumis pour avis à l'Autorité en 1997 et 2018 prévoyaient le traitement de la date de naissance exacte. L'Autorité répète donc qu'à son estime, l'utilité de communiquer l'entièreté de la date de naissance (et non uniquement l'année) n'est pas démontrée¹⁸.
23. A la lecture du projet et du rapport annuel, l'Autorité comprend que le projet n'entend **pas** - en dépit de sa finalité de soutien à la politique régionale en matière de diversité - prévoir de nouveaux¹⁹ traitements de catégories particulières de données à caractère personnel visé à l'article 9.1. du RGPD, en particulier, **de données révélant l'origine ethnique ou raciale des personnes concernées.**

¹⁶ 1° la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique;

2° la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail;

3° la Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, modifiée par la Directive 2002/73/CE du Parlement et du Conseil européens du 23 septembre 2002 et ;

4° La Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

¹⁷ MB 16.09.2008

¹⁸ Voy. avis n°16/2016, *op. cit.* point 22, p. 6

¹⁹ Le traitement de données relatives à la situation de handicap constitue également un traitement de catégories particulières de données, mais celui-ci est fondé sur d'autres normes. L'anonymisation de ces données pour les finalités visées par le présent projet constitue un traitement ultérieur compatible (en ce sens voy. avis 16/2016, *op. cit.*, point 21, p. 6)

S'il devait en aller autrement, l'Autorité souhaiterait que le projet modifié et dûment motivé lui soit à nouveau communiqué pour avis et le caractère nécessaire d'un tel traitement serait évalué avec la rigueur requise.

24. A toutes fins utiles, l'Autorité précise que la nationalité est une donnée susceptible de divulguer directement ou indirectement l'origine raciale ou ethnique de la personne concernée et est, à ce titre, à considérer comme une catégorie particulière de donnée au sens de l'art. 9.1. du RGPD²⁰.
25. L'art. 4 du projet prévoit la communication annuelle des « *données individuelles demandées* » par TalentAnalytics.brussels. Le commentaire de l'art. 4 n'apporte aucune précision sur ce point.
26. Ce libellé ne permet pas aux personnes concernées de déterminer quelles données seront nécessaires pour atteindre les finalités visées par le projet. Par conséquent, l'Autorité estime qu'il y a lieu d'omettre la mention relative aux données « *demandées* » et mentionner explicitement les catégories de données susceptibles d'être traitées pour chacune des finalités envisagées (les traitements de données effectués pour permettre au Gouvernement d'avoir une « *meilleure connaissance des Ressources Humaines disponibles* » devant logiquement être différents de ceux effectués pour permettre au Gouvernement d'anticiper l'évolution des emplois).
27. En vertu des art. 5 et 6 du projet les données sont communiquées par les entités au CIRB qui les communique à son tour, sous forme pseudonymisées, au service désigné par le Gouvernement chargé de l'élaboration d'un rapport ne comportant plus que des données anonymisées.
28. **Au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation**, l'Autorité réitère les considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis. Elle renvoie à l'avis 05/2014 du Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données, prédécesseur sur Comité européen de la protection des données, sur les techniques d'anonymisation²¹, mais attire l'attention du demandeur sur le fait que l'EDPB procède actuellement à la révision de ces *guidelines* (qui devraient être soumise à consultation publique vers le début de l'année 2023). Ces lignes directrices pourraient influencer fortement les caractéristiques minimales requises pour que des données puissent être considérées comme valablement pseudonymisées ou anonymisées.

²⁰ Voy. en ce sens C.J.U.E., arrêt du 1^{er} août 2022, *OT*, aff. C-184/20, dans lequel la Cour adopte une interprétation large de la notion de catégorie particulière de données à caractère personnel et considère que la publication, sur le site Internet de l'autorité publique chargée de collecter et de contrôler la teneur des déclarations d'intérêts privés, de données à caractère personnel susceptibles de divulguer indirectement l'orientation sexuelle d'une personne physique constitue un traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel, au sens de ces dispositions.

²¹ Cet avis est disponible à l'adresse suivante :

https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

29. L'Autorité **estime par ailleurs que l'exposé des motifs du projet devrait contenir des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées** (le cas échéant, le demandeur gagnerait à se positionner à cet égard, afin de guider le responsable du traitement), à la manière dont procèdent certains responsables du traitement sur le plan international²². En effet, la transparence quant à la stratégie d'anonymisation retenue ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.
30. A toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que les données pseudonymisées définies par l'article 4, 5), du RGPD comme des données « *qui ne peuvent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires* » se distinguent des données anonymisées qui ne peuvent plus par aucun moyen raisonnable être attribuées à une personne précise et que seules ces dernières ne constituent plus des données personnelles et sont donc exclues du champ d'application du RGPD, conformément à son considérant n° 26²³. Dans le cadre du présent projet, **l'agrégation sera la solution d'anonymisation pertinente** pour le responsable du traitement. A ce propos, l'Autorité est en outre d'avis que **cette agrégation devrait être réalisée le plus rapidement possible, au niveau des entités si possible**, et en tout cas avant la publication et le partage des données. Dans ce contexte, l'Autorité attire encore l'attention du demandeur sur le considérant n° 58 de son avis n° 211/2022 du 9 septembre 2022 *concernant un projet d'arrêté royal portant modification de l'arrêté royal du 22 février 2017 portant création du Service public fédéral Stratégie et Appui* et considère qu'en l'occurrence également, il convient de recourir au « **differential privacy** » afin de tenir compte du risque de réidentification des personnes concernées issues des petites entités (services ou institutions).
31. Dès lors, eu égard à la définition du concept de donnée à caractère personnel figurant à l'article 4, 1) du RGPD²⁴, il convient de s'assurer que – lorsqu'un traitement ne peut porter que sur des données anonymisées – le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint²⁵ et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, constitue un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
32. En revanche, lorsque le traitement de données pseudonymisées est pertinent :

22 Voir par exemple <https://centre.humdata.org/guidance-note-responsible-approaches-to-data-sharing/>

23 Pour plus d'informations, voir l'avis 5/2014 (WP216) relative aux techniques d'anonymisation, 2.2.3, p. 11 du Groupe 29, https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf.

²⁴ A 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* ».

²⁵ 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.

- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation²⁶ ;
- et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière²⁷.

II.4. Flux de données, opérations de traitement et désignation du (des) responsable(s) du traitement

33. En ce qui concerne les flux de données, l'art. 3 de l'arrêté de 1997 (que le projet entend remplacer) précise que les données communiquées proviennent des fichiers du personnel des institutions visées. Cette origine des données devra également être mentionnée dans le projet.
34. Par ailleurs, l'art. 4, al. 3 du projet dispense les entités visées de communiquer les données « *déjà disponibles dans une source authentique* ». Cette disposition est susceptible d'être interprétée comme autorisant le traitement de l'ensemble des données dont dispose le CIRB alors qu'il n'en est rien. L'Autorité estime par conséquent qu'il convient de préciser dans le commentaire de l'art. 4 que cette disposition doit être interprétée en ce sens que lorsque les données dont le projet prévoit le traitement figurent dans des sources authentiques de données, au sens de l'ordonnance du 8 mai 2014, ces données ne peuvent plus faire l'objet d'une communication, sous forme non pseudonymisées, par les entités concernées.
35. En ce qui concerne la désignation des responsables du traitement, l'Autorité constate qu'en vertu de l'art. 3 du projet, le Gouvernement est chargé « *de la mise en œuvre et de l'exploitation* » de la banque de données. De plus, l'art. 4, §2 dispose que « *le service désigné par le Gouvernement et responsable du suivi de la collecte des données auprès des entités* ».
36. Avant toute chose, l'Autorité estime que la délégation permettant au Gouvernement de désigner le service responsable doit être omise. Le ou les responsables du traitement doivent en effet être désignés dans le projet.

²⁶ ENISA : <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>.

²⁷ Il 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, § 1er, c) du RGPD.

37. L'Autorité rappelle sa pratique d'avis constante selon laquelle **une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée**²⁸.
38. En l'espèce, l'Autorité estime que la désignation du Gouvernement en tant que responsable du traitement aurait un effet déresponsabilisant et est de nature à compliquer l'exercice des droits de la personne concernée tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD. L'Autorité invite donc le demandeur à identifier explicitement, dans son projet, pour chaque traitement de données, la personne ou l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement. L'Autorité en profite pour rappeler que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles²⁹. Il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui poursuit la finalité pour laquelle elles sont traitées et dispose de la maîtrise des moyens utilisés pour atteindre cette finalité.
39. Ainsi, les services des ressources humaines des entités concernées pourraient être désignés co-responsables du traitement. Ils pourraient également être désignés individuellement pour les traitements nécessairement pour atteindre la finalité liée à la « *meilleure connaissance des Ressources Humaines disponibles* » au sein de ces entités. Toutefois, l'Autorité comprend qu'ils ne jouent aucun rôle dans la détermination des finalités et des moyens de la communication des données au CIRB (et encore moins dans les traitements ultérieurs réalisés). En fonction de la marge de manœuvre dont il dispose, le CIRB pourrait être désigné comme responsable du traitement pour les traitements allant de l'enregistrement des données à leur anonymisation lors de la constitution du rapport. Toutefois, si – comme cela semble être le cas - le CIRB ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour déterminer les finalités et les moyens et au vu du nombre d'entités impliquées, l'Autorité estime qu'il convient de désigner un responsable du traitement susceptible d'avoir une réelle influence sur la détermination des finalités et des moyens, à savoir le Ministre portant ce projet³⁰.

²⁸ Voir notamment : avis n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie*, considérants nos 42 et s. ; avis n° 131/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant un projet de loi portant création de la Commission du travail des arts et améliorant la protection sociale des travailleurs des arts*, considérants nos 55 et s. ; l'avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, considérants nos 3-41 et 87-88 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 *concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier*, considérants nos 35-37.

²⁹ En effet, tant le Comité européen à la protection des données que l'Autorité insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 1.0, adopted on 02 september 2020, p 10 et s (https://edpb.europa.eu/our-work-tools/public-consultations-art-704/2020/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor_en) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du Règlement EU 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/sites/privacycommission/files/documents/Notions_RT_ST.pdf).

³⁰ Cette logique a également prévalu lors de la désignation des Ministres de l'Intérieur et de la Justice comme responsables du traitement des données figurant dans les banques de données policières (voy. art. 44 et sv. de la loi sur la fonction de police)

40. Cependant, il est également possible **de faire réaliser les traitements envisagés par un autre acteur**. En effet, si la finalité poursuivie est bien, comme le prévoit le projet, limitée à la réalisation de statistiques et que le demandeur n'entend pas permettre au Gouvernement de réutiliser les données à caractère personnel collectées pour d'autres finalités, l'Autorité invite le demandeur à envisager la possibilité de prévoir la communication de ces données, non pas à CIRB, mais à l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse, à charge pour ce dernier de mettre les données agrégées (c'est-à-dire le résultat anonymisé de l'analyse statistique) à disposition du Gouvernement et/ou de tout tiers intéressé.
41. Dans un tel scénario, ce serait en principe l'ordonnance organique de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse qui devrait constituer la base de licéité des traitements visés et comporter des garanties pour les droits et libertés des personnes concernées dans ce cadre. En matière de statistiques publiques, le considérant 162 du RGPD met en évidence qu'en matière de traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques, le droit de l'Union ou le droit des Etats membres devrait notamment déterminer le contenu statistique en plus du contrôle de l'accès aux données et des dispositions particulières pour le traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques ainsi que des mesures appropriées pour la sauvegarde des droits et libertés de la personne concernée et pour préserver le secret statistique³¹. A ce sujet et à toutes fins utiles, l'Autorité renvoie à son avis récent en la matière rendu à propos l'homologue fédéral de l'institut bruxellois de statistique et d'analyse, à savoir son avis 127/2021³². Si le cadre normatif de l'institut bruxellois de statistique ne prévoit pas les garanties requises en la matière explicitées dans l'avis précité, elles devront être prévues par le projet.

II.5. Durée de conservation des données

42. 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.
43. L'Autorité constate que le projet ne prévoit aucun délai de conservation des données à caractère personnel traités. À la lumière de l'article 6.3 du RGPD, il convient de déterminer et indiquer dans le projet les délais de conservation (maximaux) des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement, en tenant compte des différentes finalités et catégories de données.

³¹ Le Règlement européen 223/2009 du 11 mars 2009 impose également des obligations aux Etats membres en la matière.

³² avis n° 127/2021 du 28 juillet 2021 de l'Autorité sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique

44. Bien entendu, la durée de conservation des données traitées par les services des ressources humaines des entités concernées, pour des finalités liées à l'exercice de leurs missions d'intérêt public, ne peut pas être régie par le présent projet. Toutefois, il y a lieu de prévoir la suppression immédiate des données qui ne font plus l'objet d'un traitement pour d'autres finalités par le CIRB dès la communication des données pseudonymisées au service (à désigner dans le projet) en charge de la réalisation du rapport.
45. La suppression des données par le service en charge de la réalisation du rapport ne doit quant à elle, en principe, pas être prévue, dans la mesure où les données auront fait l'objet d'une anonymisation. Toutefois, si le standard élevé de l'anonymisation n'est pas atteint, une suppression immédiate concomitante à la finalisation du rapport s'impose également.
46. Si le demandeur estime qu'une durée de conservation supérieure est nécessaire, il convient que cette durée soit dûment motivée dans le commentaire de l'article du projet concerné. A ce sujet, l'Autorité relève qu'il n'est effectivement pas exclu que le demandeur puisse souhaiter prévoir la conservation des données pseudonymisées pour une durée entre cinq à dix ans à compter à partir du moment de l'introduction de ces données dans la base de données, dans la mesure où cela serait nécessaire à la finalité poursuivie qui nécessiterait, le cas échéant, une étude sur plusieurs années voire même dans certains cas, une étude longitudinale. Il lui est par conséquent possible d'encadrer dans son projet une telle possibilité.

Par ces motifs,

L'Autorité estime que,

- les délégations au Gouvernement concernant la détermination des catégories de données à caractère personnel traitées, l'établissement de la liste des entités chargées de communiquer les données et la désignation du Service responsable du traitement doivent être omises (point 11) ;
- l'art. 3 du projet doit énoncer les finalités de tous les traitements que le projet implique (points 13 et 14) ;
- le commentaire de l'art. 3 doit prévoir que la banque de données ne peut être utilisée que pour les finalités énumérées (point 15) ;
- il convient de préciser dans l'exposé des motifs en quoi la connaissance, par le Gouvernement, des Ressources Humaines actives auprès d'entités est bien nécessaire (point 16) ;

- il incombe de vérifier si et dans quelle mesure les éléments essentiels du traitement de données qu'il envisage peuvent être déterminés par d'autres cadres normatifs et le cas échéant, de s'y référer (point 17) ;
- des sanctions dissuasives doivent être prévues en cas d'accès non autorisé aux données (point 18) ;
- les catégories de données susceptibles d'être traitées doivent figurer dans le projet (point 20) ;
- la nécessité de collecter des données supplémentaires (par rapport à l'arrêté de 1997) doit être davantage précisée dans l'exposé des motifs (point 21) ;
- l'utilité de communiquer l'entièreté de la date de naissance (et non uniquement l'année) n'est pas démontrée (point 22) ;
- à l'art. 4 du projet, il y a lieu d'omettre la mention relative aux données « *demandées* » et mentionner explicitement les catégories de données susceptibles d'être traitées pour chacune des finalités envisagées (point 26) ;
- l'exposé des motifs du projet doit contenir des informations quant aux stratégies d'anonymisation susceptibles d'être envisagées (point 27) ;
- lorsque le traitement de données pseudonymisées est envisagé, il convient de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation et ce traitement doit être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière (point 32) ;
- le projet doit mentionner que les données communiquées proviennent des fichiers du personnel des entités visées (point 33) ;
- l'art. 4, §3 doit être reformulé (point 34) ;
- la délégation permettant au Gouvernement de désigner le service responsable doit être omise et le responsable du traitement doit être désigné dans le projet (points 36 et 39 à 41) ;
- la suppression immédiate des données qui ne font plus l'objet d'un traitement pour d'autres finalités par le CIRB dès la communication des données pseudonymisées au service (à désigner dans le projet) en charge de la réalisation du rapport doit être prévue, étant entendu que la conservation des données pseudonymisées peut également être envisagée (points 44 à 46).

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