



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 265/2022 du 21 décembre 2022

Objet: Demande d’avis concernant un projet de décret de la Communauté germanophone relatif à l’agrément et au soutien des entreprises du secteur de l’économie sociale (CO-A-2022-265)

Version originale

Le Centre de Connaissances de l’Autorité de protection des données (ci-après « l’Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, 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 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 14 octobre 2022;

Émet, le 21 décembre 2022, l’avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité, le 14 octobre 2022, l'avis de l'Autorité concernant un projet de décret relatif à l'agrément et au soutien des entreprises du secteur de l'économie sociale (ci-après « le projet »).
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* »¹.
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 2016².
5. Dans le cadre des finalités mentionnées à l'art. 18, al. 2 du projet, le projet prévoit « *la collecte et le traitement* », par le Gouvernement, de données à caractère personnel des personnes accompagnées (art. 19³ et 20 du projet) des accompagnateurs (art. 20, al. 1^{er}, 2°) ainsi que des « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » (art. 4, 7° et 5, 11° du projet).

¹ 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

² pour les compétences régionalisées suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat ; 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.

³ Le commentaire de l'art. 19 mentionne le Gouvernement et « *son administration* »

6. L'art. 24 du projet impose aux entreprises agréées de communiquer un rapport d'activité au Gouvernement et de transmettre « *chaque année au Gouvernement des données statistiques anonymes sur les personnes occupées et formées auprès d'elles dans le cadre de l'économie sociale* ». Le projet prévoit en outre que le Gouvernement fixe « *la nature des informations qui doivent être fournies* ».

II. EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

7. En ce qui concerne le degré d'ingérence, l'Autorité relève que certains traitements de données engendrent une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :
- le traitement de données à caractère personnel est susceptible de concerner des personnes vulnérables (et en particulier des personnes « *défavorisées* »⁴) ;
 - certains traitements portent sur des « *données sensibles* » au sens des articles 9 et 10 du RGPD⁵ et ;
 - le traitement de données à caractère personnel a lieu (notamment) à des fins de contrôle.
8. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique⁶. Le pouvoir exécutif ne peut en principe être habilité qu'en vue de l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.
9. Par conséquent, en vertu de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement relatifs aux données des personnes défavorisées et des données figurant sur les extraits de casiers judiciaires des accompagnateurs, soient définis dans le décret. Ces éléments

⁴ Voy. l'art. 3, 1^o du projet

⁵ Voy. les art. 11, 14, 19 et 20 du projet

⁶ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)

sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)⁷ 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, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁸, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées⁹, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD. Il en résulte la nécessité de modifier l'art. 20, al. 3 du projet, en ce qu'il habilite le Gouvernement à préciser, indistinctement, les catégories de données mentionnées aux al. 1^{er} et 2 (et que l'al. 1^{er}, e) concerne des données relatives à la santé et l'al. 2, e) des données judiciaires).

10. En revanche, en ce qui concerne les autres traitements de données, il suffit que la (les) finalité(s) du traitement et le responsable du traitement soient mentionnés dans le décret. La détermination des autres éléments essentiels peut valablement faire l'objet d'une délégation au Gouvernement, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise.

2. Finalités

11. 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. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD et de l'article 22 de la Constitution, la finalité doit être formulée de manière suffisamment explicite et précise pour que les justiciables connaissent clairement les raisons exactes qui ont conduit au traitement de leurs données à caractère personnel. À la lecture de cette finalité, les justiciables doivent pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.
12. L'art. 18, al. 1^{er} dispose que le Gouvernement est responsable du traitement des données « *en vue de l'agrément et du soutien d'entreprises dans le secteur de l'économie sociale* ». Toutefois, l'al.2 de ce même article dispose que « *le Gouvernement collecte et traite des données à caractère personnel en vue de l'exercice de ses missions légales ou décrétales, notamment en ce qui concerne les missions mentionnées aux chapitres 2 et 3. Il ne peut utiliser les données collectées à d'autres fins que celles de l'exercice desdites missions* ». Le commentaire de l'art. 18 ne permet pas d'éclaircir cette apparente contradiction.

⁷ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

⁸ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

⁹ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

13. L'Autorité présume que le terme « *notamment* » vise à permettre le traitement de données à des fins de contrôle et de rapportage. De telles finalités répondent parfaitement au prescrit de l'art. 5.1.b) du RGPD et devraient par conséquent figurer dans le projet. En revanche, le terme « *notamment* » confère un caractère indéterminé à la finalité et doit par conséquent être omis. Par conséquent, la référence aux missions légales et décrétales du Gouvernement devrait également être omise. En effet, soit le Gouvernement est habilité à collecter et à traiter des données en vertu d'autres lois ou d'autres décrets (et dans ce cas, la mention est inutile), soit il s'agit de permettre au Gouvernement de traiter les données énumérées à l'art. 20 à des fins figurant dans un autre décret (qui n'en prévoirait pas la collecte), mais étrangères aux finalités du projet (et dans ce cas la disposition méconnaît l'art. 5.1.b) du RGPD). A titre d'exemple, les données relatives aux qualifications, compétences et expériences professionnelles des personnes accompagnées par des entreprises d'insertion sociale ou les centres préparatoires et d'intégration ne pourraient pas être communiquées au Service de la Communauté germanophone pour l'emploi et les métiers, en vertu du projet. Si tel devait être la volonté du Gouvernement, il conviendrait de modifier le décret organique du service concerné (et de démontrer le caractère nécessaire et proportionné d'un tel traitement)¹⁰.
14. Dans le même ordre d'idées, l'art. 20, al. 2 du projet permet aux entreprises d'insertion sociale ainsi qu'aux centres préparatoires et d'intégration agréés de traiter les données mentionnées à l'alinéa 1^{er} « *aux fins de l'exécution de leurs missions légales ou décrétales* ».
15. L'Autorité estime que ce libellé n'est pas de nature à permettre à une personne concernée de déterminer quels traitements sont susceptibles d'être réalisés par ces entreprises et centres. Afin d'y remédier, il convient d'intégrer cet alinéa à l'art. 18, al. 2 du projet et d'y distinguer, par finalité, qui peut effectuer quel type de traitement sur quel catégorie de données. Il pourra par exemple être prévu qu'aux fins de l'introduction d'une demande d'agrément, les entreprises et centres pourront collecter, enregistrer et communiquer au service en charge de l'agrément les données relatives aux personnes accompagnées énumérées à l'art. 20, al. 1^{er}, 1^o ainsi que celles relatives aux accompagnateurs énumérées à l'art. 20, al. 1^{er}, 2^o. Le même exercice devra être effectué pour les finalités relatives à la subsidiation, au contrôle et au rapportage¹¹.

¹⁰ L'Autorité précise que la détermination du Gouvernement en tant que responsable du traitement implique un accroissement du risque de confusion entre les finalités pour lesquelles il peut consulter certaines données en sa possession et celles pour lesquelles ces données, bien qu'en sa possession, ne peuvent être utilisées. En revanche, si le responsable du traitement était le service de l'administration en charge de l'agrément et de la subsidiation, la réutilisation de ces données par un autre service impliquerait la communication préalable de ces données à ce service. Or une communication préalable aura pour effet d'accroître la probabilité qu'un contrôle de la finalité (et de la licéité du traitement) sera effectué.

¹¹ Pour un exemple de décret de la Communauté germanophone dans lequel les finalités sont libellées d'une manière satisfaisante, voy. l'art. 15 du Dekret des 24.01.2022 zur Bekämpfung des Dopings im Sport (<https://ostbelgienlive.be/addons/SharepointDokumentsuche/desktop/SharepointDokDetails.aspx?DokID=0fc508d1-ef1a-40f7-9a97-ea909c226da3&FileID=0fc508d1-ef1a-40f7-9a97-ea909c226da3>)

16. L'Autorité estime en outre que les finalités pour lesquelles les éventuelles condamnations prononcées à l'encontre des accompagnateurs pourront être traitées en vertu du projet, doivent être explicitement mentionnées dans le projet. A cet égard, l'Autorité rappelle que le Conseil d'Etat considère que la mention de règles relatives « *à la moralité du personnel et de la direction* » ne peut être considéré comme une disposition autorisant spécifiquement le traitement de données figurant sur un extrait de casier judiciaire¹². La mention de l'exigence d'une « *conduite irréprochable* » (figurant aux art. 11 et 14 du projet) ne peut donc pas non plus être considérée comme une telle disposition.

3. Proportionnalité/minimisation des données

17. 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").
18. Comme indiqué *supra*, le projet prévoit le traitement de données à caractère personnel des personnes accompagnées (art. 19 et 20 du projet) des accompagnateurs (art. 20, al. 1^{er}, 2^o) ainsi que des « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » (art. 4, 7^o et 5, 11^o du projet).
19. L'Autorité relève tout d'abord que l'art. 20 *in fine*, du projet, précise que le Gouvernement « *peut* » préciser les catégories de données énumérées. L'Autorité souligne toutefois que bon nombre de ces données sont énumérées de manière bien trop vagues pour permettre d'évaluer leur compatibilité par rapport aux finalités (devant par ailleurs elles-mêmes être énoncées). Il en résulte que ces catégories de données, pour autant que leur traitement soit nécessaire et dûment justifié dans l'exposé des motifs du projet, doivent nécessairement être précisées (le cas échéant par voie réglementaire) préalablement à l'entrée en vigueur du projet.
20. De plus, l'art. 20 du projet (énumérant les catégories de données traitées) ne mentionne pas les données relatives aux « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » qui seront susceptibles d'être traitées. Le projet devra donc être adapté sur ce point.
21. Ensuite, de manière générale, l'Autorité estime qu'il convient de distinguer, parmi les catégories de données énumérées, lesquelles peuvent faire l'objet d'un traitement aux fins de subordination, de

¹² Sur ce point voy. l'avis 70.211/1 de la section de législation du Conseil d'Etat, rendu 20 octobre 2021, indiquant que « *la demande et la consultation de l'extrait de casier judiciaire impliquent cependant un traitement de données à caractère personnel, pour lequel une disposition ayant force de loi autorisant spécifiquement ce traitement est requise. À défaut d'une telle délégation (l'article 29, § 3, 4^o, de l'ordonnance fait uniquement mention de règles relatives « à la moralité du personnel et de la direction »), on omettra la condition d'agrément en question du projet* » (point 3.3.)

vérification et de contrôle ou de rapportage. En effet, l’Autorité est favorable à une énumération des catégories de données à caractère personnel susceptibles d’être traitées, telle que celles figurant à l’art. 20 du projet. Cependant, l’Autorité s’inquiète du caractère particulièrement large de cette énumération, car en l’absence de justification au cas par cas dans l’exposé des motifs, une telle énumération¹³ apparaît comme un blanc-seing. Il en résulte une impossibilité pour l’Autorité de réaliser une analyse du respect du principe de minimisation des données, tel que prescrit par l’article 5.1.c) du RGPD. De plus, cette simple énumération est insuffisante au regard de l’exigence de prévisibilité. L’Autorité insiste donc pour que chacune de ces catégories de données soit liée à une personne concernée, à une finalité déterminée et, si possible à une catégorie de traitement (collecte, enregistrement, communication, etc).

22. L’Autorité attire par ailleurs l’attention du demandeur 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 poursuit¹⁴.
23. Par conséquent, en ce qui concerne les données des personnes accompagnées, il convient de préciser dans l’exposé des motifs en quoi le traitement des données relatives à l’identité est bien nécessaire et proportionné. Si le traitement de données pseudonymisées voire anonymisées est suffisant pour atteindre la finalité visée, le demandeur veillera à mentionner expressément l’exigence d’une telle pseudonymisation (ou anonymisation). Si, à l’inverse, le traitement de données pseudonymisées voire anonymisées est insuffisant pour permettre de rencontrer l’une des finalités envisagée par le projet, par exemple parce que le montant des subsides est susceptibles de varier en fonction de caractéristiques propres aux personnes accompagnées et que le contrôle du montant versé implique non seulement un comptage, mais également une identification précise des personnes accompagnées, ceci devra être expliqué dans le commentaire de l’art. 20.

¹³ qui comporte par ailleurs des catégories particulières de données

¹⁴ 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.

24. En ce qui concerne les données relatives à la santé (art. 19 et 20 du projet), l’Autorité constate que le commentaire de l’art. 19 détermine les situations dans lesquelles ces données sont susceptibles d’être traitées. Certains passages doivent cependant être clarifiés, dans le commentaire de l’art. 19, de manière à déterminer si la production d’une attestation de reconnaissance de handicap ou la preuve relative à la perception d’un revenu de remplacement lié à une telle reconnaissance est susceptible de s’avérer suffisant à cet égard¹⁵.
25. Par ailleurs, dans le commentaire de l’art. 19, la référence à l’art. 34 de la loi du 30 juillet 2018 sera omise. En effet, l’article 34 figure dans le Titre II de cette loi et n’est, de ce fait, applicable qu’aux autorités visées par la directive dite « police-justice », énumérées à l’article 26 de cette loi et dont le Service ne fait pas partie. L’exception qu’il appartient au projet de mettre en œuvre est en réalité celle qui est énoncée à l’art. 9.2.h) du RGPD.
26. En ce qui concerne le traitement du numéro de registre national (art. 20, al. 1^{er}, 1^o, b) et 20, al. 1^{er}, 2^o, b) du projet), l’Autorité rappelle que l’article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d’identification national doivent veiller à ce qu’il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. L’article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques (LRN) limite l’utilisation du numéro d’identification du Registre aux tâches d’intérêt général et dispense d’autorisation préalable par Arrêté ministériel les organismes qui sont habilités à utiliser ce numéro à cet effet par ou en vertu d’une loi. Toute disposition légale qui prévoit une telle utilisation doit prévoir un minimum de garantie. 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], « *de telles garanties impliquent:*
- *que l’utilisation d’un numéro d’identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d’interconnexion de fichiers,*
 - *que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l’on puisse entrevoir les types de traitements visés^[2],*
 - *que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,*
 - *que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et*

¹⁵ Il en va ainsi du passage précisant que lorsque l’examen des critères est effectué par l’Office de l’emploi « *le Gouvernement ne sait pas quel obstacle au placement a été déterminant pour la délivrance d’une attestation AktiF PLUS en raison d’une capacité de travail réduite* ». Cela signifie-t-il que des données relatives à la santé doivent une nouvelle fois être traitées au niveau du Gouvernement ? La difficulté engendrée par la nécessité de permettre aux personnes concernées de bénéficier d’un accompagnement adapté sera abordée *infra*, lors de l’analyse de la disposition déterminant le responsable du traitement.

^[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.*

- *que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives* ».

27. Conformément à l'article 8, § 2, de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*, l'utilisation du numéro d'identification de la Banque-carrefour est libre. Cela signifie qu'une autorisation préalable n'est pas requise. Cependant, comme pour tout traitement de données à caractère personnel, il y a lieu de déterminer les éléments essentiels de ce traitement¹⁶ ainsi que démontrer son caractère nécessaire et proportionné dans le projet.
28. Par conséquent, le projet sera adapté en veillant à ce que la finalité pour laquelle ces numéros seront utilisés, dans le cadre du projet, par « *le Gouvernement* », soit précise et concrète.
29. En ce qui concerne les données figurant dans le casier judiciaire des accompagnateurs, l'Autorité constate qu'en ce que le commentaire des art. 11 et 14 se réfère à la notion de « *conduite irréprochable* », le projet semble permettre de traitement de données relatives à des infractions dites « Covid » ou à des condamnations intervenues il y a plus de 30 ans. Or, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que l'éventuelle¹⁷ intégration des éléments essentiels liés au traitement de ces données (dans le projet) devra également s'accompagner d'une justification au regard du principe de proportionnalité.
30. L'Autorité rappelle qu'en application du principe de minimisation du RGPD, les informations relatives aux infractions susceptibles d'être traitées doivent se limiter aux infractions qui peuvent raisonnablement avoir une influence sur l'exercice correct de la profession d'accompagnateur. Afin d'éviter que des condamnations mineures ou très anciennes ne constituent un obstacle disproportionné à la réinsertion des personnes concernées¹⁸, la disposition du projet prévoyant le traitement des données à caractère personnel (ou habilitant le Gouvernement à déterminer les modalités de ce traitement de données) figurant dans l'extrait de casier judiciaire des accompagnateurs devra donc déterminer précisément la nature des condamnations dont ces accompagnateurs doivent être exempts ainsi que la période de temps endéans laquelle ces condamnations ne peuvent être intervenues. Le caractère nécessaire et proportionné des condamnations et de la durée retenues devra être démontré dans le commentaire des art. 11 et 14. Quant à l'extrait, il convient de préciser que celui-ci ne pourra valablement révéler que si oui ou non les personnes concernées répondent à l'exigence d'absence de condamnations pénales pertinentes durant la période déterminée. Toute autre « *donnée judiciaire* »

¹⁶ En ce qui concerne les accompagnateurs, les éléments autres que la finalité précise et le responsable du traitement pourront être déterminés par le Gouvernement, mais le projet devra l'y habilitier. En revanche, en ce qui concerne les personnes accompagnées, tous les éléments essentiels devront figurer dans le projet.

¹⁷ Dans l'hypothèse où cette exigence ne serait pas abandonnée

¹⁸ Sur cette question voy. V. De Greef, « *Surveiller et punir... Les personnes condamnées par le casier judiciaire* », Le casier judiciaire. Approches critiques et perspectives comparées, sous la dir. de V. De Greef et J. Pieret, Bruxelles, Larcier, coll. Crimen, 2011, pp. 21-39

(telles que par exemple les données liées aux éventuelles incarcérations, la condamnation précise et/ou la date de cette condamnation), ne pourra être valablement traitée dans le cadre de la finalité visée par le projet.

31. En ce qui concerne le rapportage, l'Autorité constate tout d'abord que l'art. 24, §1^{er} n'exige pas explicitement l'anonymisation des données communiquées.
32. A cet égard, l'Autorité rappelle que l'art. 89.1 RGPD prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation et que, lorsque les finalités statistiques peuvent être réalisées au moyen de traitements ultérieurs qui ne permettent pas ou plus d'identifier les personnes concernées, cette dernière façon de procéder doit être appliquée.
33. Le traitement ultérieur à des fins statistiques se fait donc de préférence à l'aide de données anonymes¹⁹. S'il n'est pas possible d'atteindre la finalité de traitement visée à l'aide de données anonymes, des données à caractère personnel pseudonymisées²⁰ peuvent être utilisées. Et ce n'est que si ces données ne permettent pas non plus d'atteindre la finalité visée, que des données à caractère personnel non pseudonymisées peuvent aussi être utilisées, mais uniquement en dernière instance.
34. Au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation, l'Autorité réitère les considérations qu'elle exprime de manière constante dans ses avis, à savoir qu'il existe une différence entre des 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* » et 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 champs d'application du RGPD, conformément à son considérant 26 ²¹.

¹⁹ Données anonymes : informations qui ne peuvent pas être reliées à une personne physique identifiée ou identifiable (article 4.1) du RGPD, *a contrario*).

²⁰ "Pseudonymisation : le traitement de données à caractère personnel de telle façon que celles-ci ne puissent plus être attribuées à une personne concernée précise sans avoir recours à des informations supplémentaires, pour autant que ces informations supplémentaires soient conservées séparément et soumises à des mesures techniques et organisationnelles afin de garantir que les données à caractère personnel ne sont pas attribuées à une personne physique identifiée ou identifiable." (voir l'article 4.5) du RGPD).

²¹ 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

35. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD²², il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint²³ 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 du RGPD.
36. Il résulte de ce qui précède que, si c'est bien de pseudonymisation (et non d'anonymisation) qu'il est question :
- il conviendra de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation²⁴ ;
 - et ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière²⁵.
37. Par ailleurs, le commentaire de l'art. 24, §2 du projet ne contient aucune information quant à la stratégie d'anonymisation envisagée. Or, 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. A cet égard, l'Autorité estime que le commentaire de l'article 24 doit préciser que les « *données statistiques anonymes sur les personnes occupées et formées* » désignent des données agrégées.
38. L'habilitation au Gouvernement (art. 24 du projet), relative aux modalités de rapportage, devra par ailleurs comporter un avertissement relatif au risque de réidentification des données portant sur un groupe trop restreint d'individus.
39. L'Autorité relève que le destinataire de ces données statistiques anonymes est le Gouvernement. L'Autorité souligne que si, toutefois, ces données devaient être rendues accessibles au public, il conviendrait d'ajouter une disposition imposant au responsable du traitement de procéder, préalablement à la mise à disposition du public de ces résultats statistiques, à une vérification de l'impossibilité d'identifier les personnes concernées sur la base de ces résultats. Pour le surplus, il est

²² 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 ».

²³ 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.

²⁴ 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>;

²⁵ 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.

renvoyé à l'avis 05/2014 du Groupe de travail "Article 29" sur la protection des données, prédécesseur du Comité européen de la protection des données, relatif aux techniques d'anonymisation.

4. Délai de conservation

40. 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.
41. L'art. 21 du projet dispose que « *sans préjudice d'autres dispositions légales, décrétales ou réglementaires qui, le cas échéant, prévoient un délai de conservation plus long, les données mentionnées à l'article 20 sont conservées pendant maximum dix ans, à compter de la date à laquelle la personne accompagnée ou, selon le cas, l'accompagnateur n'exerce plus d'activité au sein de l'entreprise d'insertion sociale ou du centre préparatoire et d'intégration concerné* ».
42. Cette disposition vise la durée « *du traitement* ». L'Autorité estime que, dans un souci de cohérence avec la terminologie du RGPD, cet intitulé doit être reformulé en délai de conservation.
43. L'Autorité rappelle que dans l'état actuel du libellé de l'art. 20, aucune durée de conservation n'est prévue pour les données des « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* ». Le projet doit donc être adapté sur ce point.
44. Par ailleurs, l'Autorité convient qu'une conservation au-delà de la période pendant laquelle une personne exerce les fonctions d'accompagnant (ou une personne accompagnée) peut être prévue, mais uniquement pour les seules données pertinentes et adéquates (à savoir les données non sensibles au sens des articles 9 et 10 du RGPD et non sujettes à modification) et seulement pendant une courte période raisonnable suivant la fin du statut de personne accompagnée de la personne concernée (dans l'hypothèse où la personne concernée accompagnant à brève échéance). En tout état de cause, une conservation de toutes les données traitées par l'entreprise ou le centre pendant 10 ans apparaît comme disproportionnée. L'Autorité estime donc qu'il convient de déterminer une durée de conservation maximale distincte en fonction des finalités visées par le projet et de prévoir une durée maximale plus limitée pour les données visées aux art. 9 et 10 du RGPD. A défaut de déterminer une telle durée et d'en démontrer le caractère proportionné, l'Autorité suggère de prévoir une durée maximale d'un an.

45. A toutes fins utiles, l’Autorité précise qu’eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l’article 4, 1) du RGPD²⁶, la suppression d’un extrait de casier judiciaire ne peut se confondre avec la détermination d’un délai de conservation des données relatives aux éventuelles infractions commises par la personne concernée. En effet, contrairement à une telle suppression, la détermination d’un délai maximum de conservation aura pour effet que les données à partir desquelles le contenu de l’extrait pourrait être facilement inféré (refus d’agrément ou de subsidiation) devront être supprimées également. Il importe donc de veiller à éviter cet écueil lors de l’adaptation du projet.

5. Responsable du traitement

46. L’art. 18, al. 1^{er} du projet désigne « *le Gouvernement* » comme responsable du traitement des données mentionnées à l’art. 20, al.1^{er}. Comme indiqué *supra*²⁷, l’art. 18, al. 2 précise que le responsable du traitement ainsi désigné « *collecte et traite des données à caractère personnel en vue de l’exercice de ses missions légales ou décrétales, notamment en ce qui concerne les missions mentionnées aux chapitres 2 et 3* ». Quant à l’art. 20, al. 2 du projet, il prévoit que « *les entreprises d’insertion sociale et centres préparatoires et d’intégration agréés peuvent traiter les données mentionnées à l’alinéa 1er aux fins de l’exécution de leurs missions légales ou décrétales* ». Enfin, l’art. 19 du projet dispose que « *le traitement de données relatives à la santé des personnes concernées s’opère sous la responsabilité d’un professionnel des soins de santé ou d’un autre professionnel soumis au secret professionnel* ». Le commentaire de cet article précise en outre qu’ « *il est important pour le Gouvernement et son administration, dans le cadre du présent projet de décret, de pouvoir traiter un certain nombre de données médicales (...)* ». Ces dispositions appellent les commentaires suivants :
47. Tout d’abord, les catégories de données relatives aux « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l’entreprise* » (art. 4 et 5 du projet) ne sont pas mentionnées à l’art. 20 du projet, de sorte que ces données ne font pas parties de celles pour lesquelles un responsable du traitement est déterminé. Afin d’y remédier, il convient de modifier l’art. 20 du projet.
48. Ensuite, l’Autorité rappelle que la désignation des responsables du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles²⁸. Il est donc nécessaire de vérifier pour chaque traitement de

²⁶ 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* ».

²⁷ Dans la partie relative à l’analyse des finalités

²⁸ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l’Autorité ont insisté sur la nécessité d’approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle. Voir : Groupe de travail 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_en.pdf) et Autorité de protection des données, *Le point sur les notions de responsable de traitement/sous-traitant au regard du au regard du*

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.

49. En l'espèce, l'Autorité estime que la désignation du Gouvernement en tant que responsable du traitement aurait un effet déresponsabilisant²⁹ 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 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 concernée³⁰. 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. En tout état de cause, un service précis devra être identifié et la référence au Gouvernement et à « *son administration* » sera omise.
50. Enfin, l'article 18 dispose que le Service est responsable « *sans préjudice* » de l'art. 19 prévoyant que « *le traitement de données relatives à la santé des personnes concernées s'opère sous la responsabilité d'un professionnel des soins de santé ou d'un autre professionnel soumis au secret professionnel* ». Cette formulation n'est pas heureuse, car même si les données relatives à la santé ne peuvent être traitées que par un professionnel de santé, c'est bien le service de l'administration concernée et non le médecin qui déterminera les finalités et les moyens du traitement. Par conséquent, il y a lieu d'indiquer que ces données ne pourront être traitées que « *par* » un professionnel de la santé, « *préposé du service* ». Par ailleurs, le commentaire de l'article 19 se réfère – opportunément – au secret médical. L'Autorité en déduit que la possibilité de traitement des données relatives à la santé par un « *autre professionnel soumis au secret professionnel* » vise les psychologues. Cette précision devra figurer dans le commentaire de l'art. 19.

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).

²⁹ En outre, comme indiqué *supra* (en note 10), la détermination du Gouvernement en tant que responsable du traitement implique un accroissement du risque de confusion entre les finalités pour lesquelles il peut consulter certaines données en sa possession et celles pour lesquelles ces données, bien qu'en sa possession, ne peuvent être utilisées. En revanche, si le responsable du traitement était le service de l'administration en charge de l'agrément et de la subside, la réutilisation de ces données par un autre service impliquerait la communication préalable de ces données à ce service. Or une communication préalable aura pour effet d'accroître la probabilité qu'un contrôle de la finalité (et de la licéité du traitement) sera effectué.

³⁰ 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.

PAR CES MOTIFS,**L'Autorité estime que :**

- à l'art. 18 du projet, le terme « *notamment* » doit être omis (point 13) ;
- l'art. 20, al. 2 doit être intégré à l'art. 18, al. 2 du projet en veillant à distinguer, par finalité, qui peut effectuer quel type de traitement sur quel catégorie de données (point 15) ;
- les finalités pour lesquelles les éventuelles condamnations prononcées à l'encontre des accompagnateurs pourront être traitées doivent être explicitement mentionnées dans le projet (point 16) ;
- les catégories de données, figurant à l'art. 20 du projet, doivent nécessairement être précisées (le cas échéant par voie réglementaire) préalablement à l'entrée en vigueur du projet (pour autant que leur traitement soit nécessaire et dûment justifié dans l'exposé des motifs) (point 19) ;
- les catégories de données relatives aux « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » qui seront traitées en vertu du projet doivent être énumérées à l'art. 20 (point 20) ;
- chacune de ces catégories de données soit liée à une personne concernée, à une finalité déterminée et, si possible à une catégorie de traitement (point 21) ;
- en ce qui concerne les données des personnes accompagnées, il convient de préciser dans l'exposé des motifs en quoi le traitement des données relatives à l'identité est bien nécessaire et proportionné (point 23) ;
- le commentaire de l'art. 19 doit être clarifié (point 24) ;
- dans le commentaire de l'art. 19, la référence à l'art. 34 de la loi du 30 juillet 2018 sera omise (point 25) ;
- les éléments essentiels du traitement du numéro de registre national et le numéro bis, par « *le Gouvernement* », doivent être déterminés (points 27 et 28) ;
- le traitement des données à caractère personnel figurant dans l'extrait de casier judiciaire doit être limité à la détermination précise de la nature des condamnations dont les accompagnateurs doivent être exempts ainsi et la période de temps endéans laquelle ces condamnations ne peuvent être intervenues doit être mentionnée (points 29 et 30) ;
- le commentaire de l'article 24 doit préciser que les « *données statistiques anonymes sur les personnes occupées et formées* » désignent des données agrégées (point 37) ;
- l'habilitation au Gouvernement relative aux modalités de rapportage doit comporter un avertissement relatif au risque de réidentification des données portant sur un groupe trop restreint d'individus (point 38) ;

- si les rapports anonymes devaient être rendus accessibles au public, il conviendrait d'ajouter une disposition imposant au responsable du traitement de procéder, préalablement à la mise à disposition du public de ces résultats statistiques, à une vérification de l'impossibilité d'identifier les personnes concernées sur la base de ces résultats (point 39) ;
- l'intitulé de l'art. 21 doit être reformulé en délai de conservation (point 42) ;
- la durée de conservation des données des « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » doit être prévue (point 43) ;
- une durée de conservation maximale distincte doit être prévue en fonction des finalités visées par le projet et de prévoir une durée maximale plus limitée pour les données visées aux art. 9 et 10 du RGPD (point 44) ;
- le responsable du traitement des données des « *administrateurs, gérants, mandataires ou personnes habilitées à contracter des dettes pour le compte de l'entreprise* » doit être prévu (point 47) ;
- le projet doit identifier explicitement, pour chaque traitement de données, la personne ou l'entité qui doit être considérée comme le responsable du traitement (point 49) ;
- les mots « *sans préjudice* » doivent être omis à l'article 18 du projet et le commentaire de l'article 19 doit préciser quels sont les professionnels visés (point 50).

attire l'attention du demandeur quant au standard élevé requis par l'anonymisation (points 34 à 36).

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