



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 107/2022 du 3 juin 2022**

**Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail (CO-A-2022-103)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Madame Marie-Hélène Descamps 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 d'avis du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail, Monsieur Pierre-Yves Dermagne (ci-après « le Vice-Premier ministre » ou « le demandeur »), reçue le 24 avril 2022;

Émet, le 3 juin 2022, l'avis suivant :

## **I. Objet et contexte de la demande d'avis**

1. Le Vice-Premier ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant l'article 16 (Chapitre 4 - Economie de plateformes), l'article 25, § 2, al. 1<sup>er</sup> (Chapitre 8 – E-commerce) et les articles 53 et 61 (Chapitre 13 – Investir dans la formation) d'un avant-projet de loi *portant des dispositions diverses relatives au travail* (CO-A-2022-103) (ci-après « le projet »).
2. Par souci de lisibilité du présent avis, le contexte de chacune des dispositions est présenté à l'occasion de l'examen de celles-ci dès lors qu'elle concerne des sujets tout à fait différents, bien que tous liés au droit du travail ou au droit social.

## **II. Examen**

### **II.1. Article 16 du projet – Economie de plateformes**

3. L'article 16 du projet insère un article 1<sup>er</sup>/2 dans la loi du 10 avril 1971 *sur les accidents du travail* (ci-après, « la loi de 1971 »). Cette disposition procède à une extension du champ d'application de la loi de 1971. L'exposé des motifs justifie celle-ci comme suit :

*« Pour atteindre une plus grande protection contre les conséquences des accidents du travail, le gouvernement a décidé d'aller plus loin et d'imposer aux plateformes la conclusion d'une assurance contre les accidents du travail pour les prestataires avec lesquels elle collabore sur base d'un contrat d'entreprise ».*

4. L'article 1<sup>er</sup>/2 de la loi de 1971 en projet consacre deux habilitations du Roi. L'une concerne la protection sociale concrètement envisagée et l'autre, dans son alinéa 3, vise le traitement de données et est rédigée comme suit :

*« Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, déterminer la manière de collecter les données relatives aux prestations effectuées par les personnes visées à l'alinéa 1er indispensables pour le contrôle de la couverture d'assurance et pour le règlement de l'accident du travail » (souligné par l'Autorité).*

5. L'exposé des motifs justifie cette disposition ainsi :

*« Par ailleurs, une autre délégation permet au Roi de mettre en place une procédure de collecte des différentes données qui sont nécessaires pour l'application des règles en matière de contrôle de la couverture du risque d'accident du travail via les entreprises d'assurances*

*privées agréées ou Fedris et de détermination de l'indemnisation si un accident du travail survient. En effet, le système actuel est adapté à la couverture en premier lieu des travailleurs salariés ou assimilés et les données concernant ceux-ci sont disponibles via les données disponibles à l'ONSS et transmises via des flux entre les divers acteurs qui participent au règlement des accidents du travail (les entreprises d'assurances et Fedris lorsqu'il intervient comme Fonds de garantie ou pour exercer sa mission de contrôle).*

*Pour d'autres catégories de personnes auxquelles le champ d'application de la LAT<sup>[1]</sup> a été étendu, une réflexion identique a dû être menée et des solutions s'inscrivant dans la base du système existant ont pu être trouvées. On pense notamment à la dernière extension du champ d'application de la LAT qui concernait les 'petits statuts', visés à l'article 1er/1 de la LAT. Le statut d'indépendant des travailleurs de plateforme visés par l'extension de la LAT proposée n'étant pas enregistrés dans les mêmes sources de données sociales nécessite la mise en place d'un système ad hoc qui sera déterminé par arrêté royal» (souligné par l'Autorité).*

6. L'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir quels obstacles de droit positif doivent pouvoir être réglés par l'alinéa 3 du nouvel article 1<sup>er</sup>/2 de la loi de 1971, si de tels obstacles existent bel et bien (dès lors que la disposition prévoit que le Roi « peut » et ne doit donc pas déterminer la manière de collecter les données). Plus concrètement, l'Autorité a interrogé le demandeur quant aux échanges concrets de données dont l'adaptation est envisagée : quelles données (apparemment exclusivement limitées aux « prestations effectuées ») doivent être communiquées à quelles entités et en vertu de quelles dispositions, notamment de la loi de 1971, afin de permettre « le contrôle de la couverture d'assurance » et le « règlement de l'accident du travail » ?
7. Après avoir rappelé les principes de la loi de 1971 et le rôle de Fedris<sup>2</sup>, le demandeur a notamment répondu ce qui suit :

*« Par ailleurs, l'arrêté royal du 16 décembre 1987 portant organisation et fonctionnement d'une banque centrale de données auprès de Fedris réglemente comment s'effectue la collecte, l'enregistrement, le traitement et la tenue à jour des données. Cette mission est fixée à l'article 2, 1<sup>o</sup> de cet AR. La mission est également (art. 2, 2<sup>o</sup>), conformément à la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, d'assurer en tant qu'institution gérant un réseau secondaire la direction et l'organisation de l'échange électronique de données sociales entre le secteur des accidents du travail et les autres acteurs (assureurs, employeur,....).*

<sup>1</sup> Soit la loi de 1971.

<sup>2</sup> Selon l'article 57 de la loi, « Fedris est une institution publique de sécurité sociale, érigée par la loi du 16 août 2016 relative à la fusion du Fonds des accidents du travail et du Fonds des maladies professionnelles ». Selon l'article 3 de cette dernière loi, Fedris est la dénomination en abrégé de l' « Agence fédérale des risques professionnels ».

[...]

***Concernant les données à caractère personnel traitées,***

*Le projet contient une délégation au Roi sur la possibilité de collecter les données. Cette délégation est nécessaire car il est clair à ce stade qu'il est impossible de transposer telle quelle la situation existante pour les travailleurs salariés. Pour ces derniers, c'est l'ONSS qui est à la source des informations utiles. Les données concernant des travailleurs indépendants ne sont pas disponibles à l'ONSS mais à l'INASTI et donc des flux devront être mis en place avec cette institution, qui dispose des données. Il est compliqué d'inscrire ces données dans le texte de loi (d'où l'importance de la délégation au Roi) : on peut imaginer les données probablement utiles (voir ci-après) mais sans certitude à ce stade, ce qui comporte le risque d'oublier des données essentielles.*

Les données utiles dont Fedris devrait disposer sont donc à priori, pour les travailleurs de plateforme:

- *Les données travailleurs : identifier si la personne accidentée a le statut d'indépendant occupé par une plateforme ; à noter que dans le cadre de la fixation des primes, la classe de risque (ouvrier-employé) est importante également ;*
- *Les données employeurs : savoir pour quelle plateforme (employeur) la victime travaillait et être sûr que cette plateforme a bien une couverture d'assurance ;*
- *les périodes de prestations afin de savoir si l'accident s'est bien produit pendant les prestations de travail ;*
- *les éléments nécessaires au calcul de l'indemnisation » (gras et souligné dans le texte original, texte dont les italiques sont enlevés souligné par l'Autorité).*

8. L'Autorité comprend que le demandeur n'a pas encore une idée précise et définitive des flux de données qui seront nécessaires à la mise en œuvre de son projet et partant, des adaptations qui seront nécessaires au droit positif.
9. Or les traitements de données nécessaires à l'exécution de la loi de 1971 peuvent être considérés comme entraînant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées : ils concernent l'ensemble des travailleurs de Belgique (nombre de personnes concernées important, à savoir la population des travailleurs mais également certains indépendants) et leur protection contre les accidents du travail (les droits de la personne concernée et des catégories particulières de données – en l'occurrence, des données relatives à la santé – sont en cause).

10. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle à l'attention du demandeur sa pratique d'avis constante selon laquelle conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, consacrés aux termes de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 8 de la CEDH et 6.3 du RGPD, toute norme qui encadre des traitements de données à caractère personnel doit en fixer les éléments essentiels. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s) et concrètes<sup>3</sup>, l'identité du (des) responsable(s) du traitement (sauf si c'est évident), 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 destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que, le cas échéant si c'est nécessaire, la limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
11. L'Autorité pouvant difficilement apprécier la portée envisagée à l'habilitation du Roi prévue par le projet, elle n'est par conséquent pas en mesure de confronter celle-ci aux principes juste rappelés.
12. En l'état du projet, la finalité du traitement découle assez clairement de celui-ci et de la loi de 1971 : il s'agit, à des fins de protection sociale, d'assurer le contrôle et la mise en œuvre de la couverture d'assurance en cas d'accident du travail d'un travailleur.
13. Certes, l'article 3 de la loi de 1971 permet *au Roi*, suivant les conditions qu'il détermine, d'étendre l'application de la loi à d'autres catégories de personnes, et de fixer les conditions spéciales en ce qui concerne l'application de la présente loi à certaines catégories de personnes. Dans le même esprit, l'article 1<sup>er</sup>/2, alinéa 2 en projet prévoit également que « *Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des conditions spéciales en ce qui concerne l'application de la* » loi de 1971 aux personnes visées par le projet. Il n'empêche que c'est à juste titre, sur le plan des principes prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, que le demandeur prévoit dans son projet, *soit dans une norme de rang de loi*, l'extension du champ d'application *ratione personae* de la loi de 1971, aux personnes qui, visées par le projet, exercent une activité contre indemnisation pour une plateforme numérique donneuse d'ordre : il s'agit clairement d'un élément (quelles personnes sont protégées/couvertes) central de la finalité des traitements.
14. Pour le reste des éléments essentiels du traitement de données, le projet ne précise rien, sauf l'habilitation du Roi. Et c'est logiquement à la loi de 1971 qu'il convient de se référer, en principe (pour les travailleurs aujourd'hui concernés par la loi de 1971) combinée à la législation régissant les flux de

---

<sup>3</sup> Voir aussi l'article 6, 3., du RGPD.

données dans le cadre du réseau de la Banque-carrefour de la sécurité sociale (ci-après, « BCSS ») (à savoir notamment à ce sujet, la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale*)<sup>4</sup>. L'économie de ce dernier dispositif est de permettre aux institutions de sécurité sociale de réaliser leurs missions sur la base de données collectées auprès de sources « authentiques » de données des réseaux de la BCSS.

15. Il ne serait pas exclu, sur le plan du principe et compte-tenu de la réponse fournie par le demandeur, que le projet nécessite de nouveaux échanges de données à caractère personnel, le cas échéant impliquant les entreprises de plateforme elles-mêmes (c'est-à-dire, des entités autres que les institutions publiques de sécurité sociale ou les institutions coopérantes de sécurité sociale, en l'occurrence par exemple, les entreprises d'assurances agréées, en matière d'accidents du travail). Par exemple, il pourrait être question de prévoir l'obligation pour celles-ci de déclarer auprès d'une autorité publique (laquelle ? ; Fedris directement ?) les personnes aux services desquelles elles recourent et qui sont soumises au dispositif en projet.
16. En principe, de tels traitements de données dans un contexte tel que celui du projet, devraient alors être envisagés dans le projet lui-même. Et ce bien que l'Autorité observe qu'historiquement en la matière, le législateur ait attribué au Roi des pouvoirs plus ou moins larges et que partant<sup>5</sup>, le législateur se trouve dans une situation de relative tension entre le fait d'agir dans un contexte normatif préexistant parfois relativement ancien<sup>6</sup>, et l'obligation d'appliquer les principes de protection des données rappelés dans le présent avis.

---

<sup>4</sup> L'article 58, 12°, de la loi de 1971 donne pour mission à Fedris de « créer une banque centrale de données concernant les accidents du travail déclarés et leur règlement. L'organisation et le fonctionnement de cette banque centrale de données sont déterminés par le Roi ». En exécution de cette disposition, l'arrêté royal du 16 décembre 1987 *portant organisation et fonctionnement d'une banque centrale de données auprès de Fedris* a été adopté. Ce dernier prévoit notamment, plus largement, que la banque de données a pour mission « conformément à la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale, d'assurer en tant qu'institution gérant un réseau secondaire la direction et l'organisation de l'échange électronique de données sociales entre le secteur des accidents du travail et a) les autres institutions de sécurité sociale en vue de l'application de la sécurité sociale et en vue du calcul des primes ; b) les employeurs en vue de la déclaration des accidents du travail et de leur règlement ultérieur ; c) d'autres institutions et organismes agréés à cette fin en vertu de dispositions légales ou réglementaires » (article 2, 2°). Bien que l'Autorité ne se prononce pas dans le présent avis, au sujet de ces dispositions, force est de constater que l'article 58, 12°, de la loi de 1971 gagnerait à être développé, à l'aune de ce que prévoit l'arrêté royal du 16 décembre 1987.

<sup>5</sup> Outre les dispositions déjà évoquées dans le présent avis (dans le projet, ou dans la loi de 1971, voir le considérant n° 12 et la note de bas de page n° 4), voir par exemple, à propos de la « DIMONA » (déclaration immédiate ou *onmiddellijke aangifte*) l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 *portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions* (soit une norme légale fort générique selon laquelle « Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, apporter des modifications en ce qui concerne le mode de collecte des données indispensables à l'application de la sécurité sociale et de la fiscalité auprès des employeurs et des assurés sociaux, la gestion des données se faisant conformément aux dispositions de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, prendre toutes les mesures utiles en vue de promouvoir et de régler la collecte par voie électronique, ainsi que la qualité des données »), l'arrêté royal du 5 novembre 2002 *instaurant une déclaration immédiate de l'emploi, en application de l'article 38 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions* et l'article 181 du Code pénal social (une loi) qui en substance, punit l'employeur qui ne se conforme pas aux textes justes évoqués.

<sup>6</sup> Il convient également de relever que le RGPD a renforcé significativement en droit belge, l'obligation de consulter l'Autorité comparativement à l'état antérieur du droit, sous l'empire de la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel*. De telle sorte que l'attention quant à l'application des principes rappelés dans le présent avis s'en est d'autant renforcée.

17. L'Autorité relève encore qu'après avoir rappelé les conséquences du principe de légalité formelle consacré dans l'article 22 de la Constitution, le Conseil d'Etat a précisé dans le même sens, ce qui suit à l'attention du demandeur :

*« Le fait que certains aspects de la collecte et du traitement de données à caractère personnel sont d'ores et déjà réglés dans un arrêté royal n'empêche pas, comme le délégué l'indique, que des flux de données spécifiques relatifs à la catégorie concernée de travailleurs indépendants doivent être mis en place et que, comme il ressort de l'avis 68.936/AG précité, le législateur doit lui-même en déterminer les éléments essentiels. À cet effet, il faudra encore compléter le texte de l'avant-projet sur ce point »<sup>7</sup>.*

18. S'agissant des (catégories de) données à collecter, l'Autorité rappelle que conformément au principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD, il lui incombe(ra) de les déterminer de manière *exhaustive*. Les (catégories de) données à traiter dépendront de la couverture sociale qui est *in fine* octroyée aux personnes concernées par le dispositif en projet. Une fois de plus, une large latitude étant laissée au Roi en la matière, l'Autorité ne perçoit pas à ce stade du projet les *données concrètes* qui devront être collectées.
19. Cela étant, l'Autorité comprend de la réponse communiquée par le demandeur que les (catégories) de données à traiter sont les mêmes que celles qui doivent être traitées afin de mettre en œuvre la loi de 1971 et qui à ce sujet, découlent de cette dernière<sup>8</sup>. Rien dans le projet (au contraire) n'indique que le demandeur entendrait s'écarter de cette logique.
20. Par conséquent à ce sujet, l'Autorité est d'avis que le Roi peut être habilité à déterminer plus concrètement les (catégories de) données qui devront être collectées compte-tenu de la spécificité du projet (à savoir, la mise en place d'une couverture sociale en matière d'accident du travail au profit de

<sup>7</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 71.165/1 du 20 avril 2002 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail*, considérant n° 33.3.

<sup>8</sup> Voir par exemple, la définition par la loi de ce qui est considéré comme un accident du travail (articles 7 et 8) qui nécessite notamment de disposer de données concernant l'occupation de la personne concernée au moment de l'accident, la nécessité de disposer de données relatives à la rémunération et à la famille de la personne concernée afin de pouvoir calculer les indemnités dues et d'identifier leurs créanciers (articles 10 et 12 par exemple, dans le cas des accidents mortels), des données relatives à la rémunération pour calculer les indemnités dues en cas d'incapacité temporaire et totale ou partielle (articles 22 et 23 de la loi), y compris les données nécessaires au calcul de la rémunération de base (articles 34 et s. de la loi), des données relatives aux soins médicaux (articles 28 et s.), des données à communiquer à Fedris pour que l'agence puisse exécuter les missions qui lui incombent en exécution de la loi de 1971 (par exemple en vertu de l'article 50, lorsqu'elle doit intervenir en tant que fonds de garantie pour les employeurs non assurés, dans le cadre de l'article 58, 9° et 11°, visant le contrôle et la prévention), etc. L'Autorité note au passage que prévoir une disposition légale qui listerait l'ensemble des catégories de données à caractère personnel qui doivent être traitées ne serait probablement pas opportune. Dans un tel contexte plutôt, ce sont des catégories de données qui pourraient être précisées au cas par cas, selon les nécessités de prévisibilité du texte et de sécurité juridique (par exemple, en précisant sur la base de quels documents et données concrètes une rémunération est établie, etc.). A propos de ces nuances, le demandeur peut se référer à l'Avis de l'Autorité n° 53/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées*, considérant n° 15. Pour une application encore plus récente de ces principes, voir l'avis de l'Autorité n° 96/2022 du 13 mai 2022 *concernant un avant-projet de décret portant diverses dispositions en matière d'Enseignement supérieur, d'Enseignement de Promotion sociale et de Recherche scientifique*, considérants nos 13 et s.

personnes qui ne sont pas des travailleurs mais bien des indépendants, au service de certains prestataires de services de type plateforme en ligne), si cela s'avère nécessaire compte-tenu de la couverture sociale qui sera prévue. L'Autorité souligne dans ce contexte, que la mise en œuvre du projet ne pourrait notamment pas nécessiter la collecte des données relatives à l'ensemble des déplacements des personnes concernées dans l'exécution de leurs tâches. Une telle collecte de données ne serait pas conforme au principe de minimisation des données. Ce qui n'exclut bien entendu pas qu'en cas d'accident d'une personne concernée, il soit nécessaire de traiter les données relatives à son déplacement dans le contexte précis de cet accident, afin d'établir que l'accident entre bien dans le champ d'application de la couverture qui sera prévue.

21. Pour le surplus des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel (catégories de destinataires, durée de conservation des données, identification des responsables du traitement et éventuelles limitations des droits des personnes concernées), il incombera au demandeur de veiller à ce que ceux-ci soient déjà déterminés par la loi de 1971 et les mesures prises en exécution de celle-ci, ainsi que par le cadre normatif applicable au contexte de la BCSS. A défaut, le projet et ce contexte normatif devront être adaptés dans les mesure nécessaire.

## **II.2. Article 25 du projet – E-commerce**

22. L'article 25 du projet prévoit une possibilité de réaliser une « *expérience* » en matière de travail de nuit dans le cadre de l'e-commerce. Selon l'exposé des motifs, le chapitre 8 du projet « *prévoit aussi que des travailleurs peuvent participer sur une base volontaire à une expérience en matière d'organisation du travail dans le cadre de l'e-commerce. Une telle expérience unique ne peut avoir qu'une durée maximale de 18 mois et doit être enregistrée auprès de la direction locale de la Direction générale Contrôle des Lois sociales* ».

23. L'article 25, § 2, al. 1<sup>er</sup>, du projet prévoit ce qui suit :

*« Les travailleurs qui souhaitent participer à l'expérience doivent indiquer individuellement par écrit à l'employeur qu'ils demandent à participer à l'expérience proposée. Les documents y relatifs doivent être conservés par l'employeur et tenus à la disposition des inspecteurs sociaux de la Direction générale Contrôle des Lois sociales. La demande du travailleur de participer à l'expérience ne peut donner lieu à aucun traitement défavorable de la part de l'employeur »* (souligné par l'Autorité).

24. L'Autorité relève avant tout que le projet n'identifie pas quels sont les « *documents [...] relatifs* » à l'expérience, outre bien entendu l'écrit par lequel le travailleur manifeste son souhait de participer à l'expérience envisagée.



25. Interrogé quant à la question de savoir quelles (catégories) de données à caractère personnel sont reprises dans ces documents, le demandeur a répondu que ces documents ne comprenaient « *Que la demande écrite du travailleur* ».
26. L'article 25, § 2, al. 1<sup>er</sup>, du projet doit être adapté en conséquence.
27. Pour le surplus, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le constat suivant réalisé par le Conseil d'Etat à propos de son projet :

*« La majorité des chapitres se compose dès lors de dispositions qui ont pour objet de modifier des lois existantes. Pour certaines mesures, il a cependant été choisi de les inscrire dans des dispositions autonomes. Tel est le cas des dispositions des chapitres 5 (« Dérogation de la durée de travail hebdomadaire minimale des travailleurs en temps partiel »), 8 (« E-commerce »), 10 (« Plans de formation »), 11 (« Le monitoring des causes des pénuries de main d'œuvre »), 12 (« Monitoring de la diversité dans les secteurs d'activités et les entreprises ») et 13 (« Investir dans la formation »).*

*Le choix d'un régime autonome pour certaines des mesures en projet n'est pas toujours si évident, dès lors qu'il s'agit de mesures qui règlent en soi un aspect d'une problématique plus large du droit du travail, comme celle concernant la durée du travail, qui fait déjà l'objet d'une législation existante. Le choix d'un régime autonome semble à première vue être inspiré par le souci d'une plus grande identification et accessibilité des mesures concernées<sup>[...]</sup>, mais la question se pose de savoir dans quelle mesure cet objectif peut être maintenu si, comme en l'espèce, les mesures en projet sont intégrées dans une loi « fourre-tout » sur le droit du travail constituée pour l'essentiel de dispositions modificatives, et ce indépendamment du constat, difficile à éviter, que la législation sur le droit du travail s'en trouvera encore plus fragmentée<sup>[...]</sup>»<sup>9</sup> (références omises et souligné par l'Autorité).*

28. *Mutatis mutandis*, des considérations tout à fait similaires valent sur le plan de la protection des données à caractère personnel. En l'occurrence, à cet égard, le demandeur dispose des alternatives suivantes :
- Soit, il modifie une loi déjà existante et en principe, le sort du traitement de données à caractère personnel devrait (déjà) être réglé dans ce contexte normatif, à charge pour le demandeur d'ajuster éventuellement les points de droit qui le nécessiteraient (que la loi en

<sup>9</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 71.165/1 du 20 avril 2002 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail*, considérant n° 2.

question ne permette pas au demandeur de rencontrer ses objectifs ou qu'elle doive être mise à jour afin d'être conforme aux principes de protection des données). Par exemple dans une telle hypothèse, un régime de contrôle de l'application de la loi sera en principe déjà existant ;

- Soit, il crée un régime juridique et un texte autonome, auquel cas il lui incombe de régler clairement dans le dispositif de son projet, le sort réservé au traitement de données à caractère personnel, en habilitant le cas échéant le Roi dans la mesure permise par les principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 22 de la Constitution et 8 CEDH<sup>10</sup>, et/ou en rendant applicable des règles existant par ailleurs en droit positif. Par exemple dans cette hypothèse, le projet prévoirait qu'aux fins du contrôle de sa mise en œuvre, sont applicables des règles qu'il rend applicables et par conséquent, auxquelles il se réfère explicitement.

29. En l'occurrence, le projet est incomplet sur ce point et doit être adapté (en son dispositif) de telle sorte que la manière dont le demandeur entend régir le traitement de données à caractère personnel visé à l'article 25 soit prévue.

### **II.3. Articles 53 et 61 du projet – Investir dans la formation**

#### **II.3.1. Article 53 du projet**

30. L'article 53 du projet concerne le droit à la formation individuel consacré dans l'article 50 du projet (droit à au moins cinq jours par an, par équivalent temps plein), lorsque ce droit n'est pas concrétisé dans une convention collective de travail conformément à l'article 51, 1<sup>o</sup>, du projet.
31. L'article 53, § 2, du projet prévoit que le « *compte formation individuel est concrétisé au moyen d'un formulaire contenant au minimum* » une série de données à caractère personnel (données d'identification, régime de travail, crédit formation, etc.).
32. Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution et conformément au principe de minimisation des données consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD, les (catégories de) données traitées doivent être déterminées de manière exhaustive par ou en vertu du projet. Le projet ne peut donc se limiter à identifier « *au minimum* » les données qui doivent être traitées.

---

<sup>10</sup> Voir les considérants nos 10 et 51.

33. En l'occurrence toutefois, compte-tenu de l'ingérence faible dans les droits et libertés des personnes concernées impliquée par l'article 53 du projet, si le demandeur estimait que d'autres (catégories de) données à caractère personnel pourraient être nécessaires afin de garantir à la personne concernée (le travailleur) son droit individuel à la formation prévu par le projet (la finalité du traitement), l'Autorité est d'avis que le demandeur pourrait habiliter le Roi à cette fin précise<sup>11</sup>.

34. Les alinéas 7 et 8 de l'article 53, § 2, du projet disposent que :

*« Le travailleur a le droit de consulter son compte formation individuel à tout moment sur simple demande et d'y apporter des modifications avec l'accord de son employeur.*

*Au moins une fois par an, l'employeur informe le travailleur concerné du solde du crédit formation et lui rappelle son droit à la consultation de son compte formation individuel et son droit à la correction des erreurs » (souligné par l'Autorité).*

35. L'exposé des motifs et le commentaire des articles n'apportent aucune précision quant aux dispositions juste évoquées. L'Autorité en déduit par conséquent que l'intention du demandeur n'est pas de déroger aux droits dont jouissent les personnes concernées en exécution du RGPD. Pour le reste, l'Autorité ne perçoit en tout état de cause pas pour quelle raison ces droits pourraient légitimement être limités au regard du compte formation individuel/du formulaire.

36. Par conséquent d'une part, afin de lever tout doute en la matière et de garantir la sécurité juridique, l'Autorité est d'avis que le dispositif doit préciser qu'il est sans préjudice des droits dont jouissent les travailleurs en exécution du RGPD.

37. A ce propos, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la mise en œuvre du droit de rectification consacré dans l'article 16 du RGPD (que le travailleur solliciterait par exemple, si le nombre de jours de formation suivis repris dans son compte individuel est inexact) ne peut être conditionnée à l'accord de l'employeur. Au contraire, en exécution des articles 5, 1., d) (exactitude), et 24 (responsabilité du responsable du traitement) du RGPD, le responsable du traitement (l'employeur en l'occurrence) est tenu de corriger les données à caractère personnel qui comporteraient des erreurs et doit être en mesure de démontrer qu'il a mis en place les mesures techniques et organisationnelles nécessaires à cette fin.

---

<sup>11</sup> Voir également la note de bas de page n° 8, *in fine*, quant aux approches qui peuvent être suivies afin de déterminer les (catégories de) données traitées.

38. D'autre part, dans le même souci de sécurité juridique, le projet (le cas échéant son exposé des motifs) devrait clarifier ces modifications qui, sans pouvoir être des conséquences de l'exécution des droits des travailleurs en vertu du RGPD, nécessiteraient un accord de l'employeur.
39. Enfin, et compte-tenu des développements suivants, le demandeur doit clarifier dans l'exposé des motifs que le « *compte formation individuel* » est bien distinct du compte individuel visé à l'article 36 de la loi programme du 2 août 2002 et à l'article 28 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 *relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés*.

### **II.3.2. Article 61 du projet**

40. L'article 61 du projet prévoit la mise en place d'un « *système informatique et une application électronique, dénommée 'Individual Learning Account', en abrégé 'ILA'* » qui « *sera développé* » et « *avec comme objectif de supporter de façon digitale la création d'un compte formation individuel pour chaque personne qui entre sur le marché de travail en Belgique* » (souligné par l'Autorité).
41. L'article 61 du projet prévoit encore ce qui suit en ses alinéas 2, 3 et 4 :

*« Le Roi détermine, après avis de l'Autorité de protection des données, les données personnelles qui doivent figurer dans ledit compte formation individuel, les droits à la formation que ledit compte formation individuel contient, les moyens de financement de ce compte ainsi que l'usage de ces données, de même que les délais de conservation de ces dernières.*

*Le Roi détermine la manière dont l'Individual Learning Account', en abrégé 'ILA' sera administré et financé.*

*Les crédits qui sont exigés pour le développement et le fonctionnement du 'Individual Learning Account', en abrégé 'ILA' seront attribués via une dotation à l'Office National de la Sécurité Sociale » (souligné par l'Autorité).*

42. Le commentaire des articles précise ce qui suit à ce sujet :

*« Cet article s'inscrit dans le cadre la stratégie européenne en matière de compétences pour contribuer à combler les disparités en matière d'accès à la formation, et aider les adultes à gérer avec succès les transitions sur le marché du travail.*

*Il anticipe déjà la possibilité de créer des comptes individuels de formation qui fournissent aux personnes en âge de travailler un budget à consacrer à la formation pour améliorer leurs compétences et leur aptitude à l'emploi.*

*Délégation est donnée au Roi pour encadrer cet outil permettant au travailleur de mieux gérer son compte formation individuel » (souligné par l'Autorité).*

43. En outre, l'article 53, § 2, al. 2, prévoit que Le « *formulaire est conservé dans le dossier personnel du travailleur géré par le service du personnel de l'employeur et en fait partie intégrante » (souligné par l'Autorité). Ce qui apparaît être en contradiction avec le projet d'ILA et la finalité (non précisée) que celui-ci est supposé accomplir, dès lors que l'ILA semble être un outil qui accompagnera le travailleur tout au long de sa carrière (plusieurs employeurs seront concernés) et dont les usages pourraient être plus larges compte-tenu de l'habilitation du Roi qui est prévue.*
44. Dans ce contexte, l'Autorité s'est interrogée sur la portée de l'article 61 du projet et de l'ILA. Notamment compte-tenu de l'existence d'une potentielle incohérence entre les articles 53 et 61 du projet (l'article 53 limitant le compte formation à un élément du dossier personnel du travailleur tandis que l'ILA mettrait en place un système aux ambitions plus larges), l'Autorité a interrogé le demandeur sur la finalité de l'ILA, sur ses modalités (sera-t-il en outre obligatoire d'y recourir ? ; quels seront les choix disponibles à l'employeur et au travailleur ? ; s'agit-il de créer une banque de données centralisées ?) ainsi que sur les catégories de destinataires des données et les (catégories de) données traitées. Le demandeur a notamment répondu ce qui suit :

*« **L'ILA** (art61) est un *tool/logiciel digital* que l'on compte intégrer dans le système existant de 'MyCareer.be'.*

*L'ILA est en train d'être développé suite à l'inclusion de ce projet d'investissement dans le plan national belge de relance et résilience approuvé par les autorités européennes.*

*Il s'agit de développer un compte individuel de formation qui reprend dans un endroit tout ce qui concerne la formation d'un citoyen (et donc aussi d'un travailleur) : droits à la formation, formations déjà suivies, offre de formations, etc.*

***Le compte formation individuel** (article 53) ne fait que reprendre une description déjà précédemment utilisée pour le compte de formation (se trouvait déjà dans la loi d.d. 5 mars 2017).*

*[...]*

*Cela fait référence au document ou application **au niveau de l'entreprise** qui permet de gérer une partie des droits de formation d'un travailleur, notamment le droit individuel de formation que l'employeur doit accorder à son travailleur en exécution du chapitre 13 de l'avant-projet de loi dispositions diverses travail.*

On pourrait dire en d'autres termes que l'ILA (art 61) est un instrument propre à chaque travailleur qui va reprendre de manière globale toutes ses formations tout au long de sa carrière, indépendamment de l'employeur. Alors que le compte individuel formation (art 53) est le compteur individuel du travailleur au sein de l'entreprise pour laquelle il travaille.

*Ce compte individuel est propre au contrat en cours du travailleur, et permet de voir si l'employeur respecte ses obligations en termes de formation à l'égard du travailleur.*

*Précisions encore que pour éviter la confusion entre les deux, on opte pour le terme 'ILA' (Individual Learning Account) pour le tool/logiciel digitale à intégrer dans MyCareer.be.*

L'ILA va nécessiter une base législative bien plus vaste que l'article 61 déjà repris dans l'avant-projet de loi dispositions diverses travail.

En d'autres termes, l'article 61 de l'avant-projet sert à ce stade de point d'ancrage pour ce Tool/Logiciel.

[...]

*Comme mentionné précédemment, l'ILA sera nourri par l'information que l'employeur devra fournir sur les formations suivies par son travailleur, mais également par le travailleur lui-même et éventuellement par des institutions de formation qui sont oui ou non liées à une commission paritaire.*

*Naturellement, uniquement pour les données qui ont trait au citoyen concerné et selon les autorisations données.*

*Dans le cadre du développement de ce projet, nul doute que l'autorité de protection de données sera également consultée » (gras et souligné dans le texte original, texte dont les italiques sont enlevés souligné par l'Autorité).*

45. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle que comme cela est indiqué à la première page du formulaire de demande d'avis, le projet de texte normatif pour lequel l'avis est demandé doit être « à son stade de rédaction final ». La notice explicative de ce formulaire précise également et notamment dans sa première page, que « Les textes soumis pour avis doivent être des **textes totalement finalisés** tant du point de vue de la forme que du contenu » (gras dans le texte original, souligné par l'Autorité dans le présent avis). Concernant l'ILA, compte-tenu de l'état du projet (dispositif et exposé des motifs) ainsi que de la réponse fournie par le demandeur<sup>12</sup>, l'Autorité considère que le projet ne se trouve pas à un stade de rédaction final et ce bien qu'il ait été approuvé par le Gouvernement.
46. Par conséquent, sous réserve des trois commentaires suivants qui sont émis en l'attente de disposer d'un projet abouti, l'Autorité n'est pas en mesure de se prononcer sur le fond de l'article 61 du projet<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Voir le considérant n° 43.

<sup>13</sup> Pour une situation similaire, voir l'avis de l'Autorité n° 99/2022 du 13 mai 2022 *concernant un avant-projet de décret relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public.*

47. Premièrement, l'Autorité souligne que « *supporter de façon digitale* » la création d'un compte formation individuel n'est pas une finalité de traitement mais bien un moyen de traitement. Il incombe au demandeur de déterminer la finalité de l'ILA qui en l'état du projet et ce, malgré les réponses communiquées à la suite des interrogations de l'Autorité, n'est pas déterminée. La (ou les) finalité(s) de l'ILA doi(ven)t être déterminée(s) dans le dispositif projet.
48. Deuxièmement, l'Autorité est d'avis que les mots « *après avis de l'Autorité de protection des données* » doivent être omis de l'article 61, al. 2, du projet.
49. En effet, l'article 36, 4., du RGPD prévoit que « *Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* ». Et cette disposition est d'application directe en droit belge. La répéter dans le dispositif du projet non seulement n'a pas de plus-value juridique mais en outre, est de nature à semer la confusion quant au rang hiérarchique de la règle imposant la consultation obligatoire de l'Autorité (une règle de droit européen dérivé, soit une norme hiérarchiquement supérieure à la loi que constitue le dispositif).
50. Troisièmement plus fondamentalement, il semble se dégager de la réponse communiquée par le demandeur que le système d'information envisagé entraînera *a priori* une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées (collecte de données centralisées au sujet de l'ensemble des citoyens qui ont travaillé ou travaillent, tout au long de leur carrière, dont la finalité et l'accessibilité n'apparaissent toutefois pas encore dans les intentions du demandeur<sup>14</sup>). Le demandeur reconnaît lui-même que « *L'ILA va nécessiter une base législative bien plus vaste que l'article 61 déjà repris dans l'avant-projet de loi dispositions diverses travail. En d'autres termes, l'article 61 de l'avant-projet sert à ce stade de point d'ancrage pour ce Tool/Logiciel* ».

---

<sup>14</sup> Pour ce qui concerne « mycareer.be », ce dernier site internet renseigne comme fondement l'égal notamment l'article 36 de la loi-programme du 2 août 2002 selon lequel :

« *§ 1er. Les données relatives au temps de travail et à la rémunération, et toutes les autres informations nécessaires concernant les carrières professionnelles et l'identification des assurés sociaux, sont enregistrées dans les comptes individuels des travailleurs visés à l'article 28 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs.*

*Le Roi fixe les données et les informations qui sont enregistrées dans ce compte individuel des travailleurs, tout comme les modalités et les conditions de gestion des comptes.*

*§ 2. Les institutions qui sont responsables de ces données ou l'assuré social peuvent demander une correction des données ou des informations enregistrées dans les comptes individuels.*

*Le Roi fixe les modalités et les conditions qui peuvent accorder la force probante à ces données, tout comme les procédures de correction de ces données ».*

Voir également l'arrêté royal du 9 décembre 1968 *relatif à la tenue du compte individuel des travailleurs* et l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 *relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés*. Pour ce qui concerne le secteur public, voir également (semble-t-il) le Titre 13, Chapitre unique, de la loi du 29 décembre 2010 *portant des dispositions diverses (I)*.

Ces dispositions éparées ne sont pas l'objet de l'analyse de l'Autorité dans le cadre du présent avis.

51. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle de nouveau à l'attention du demandeur sa pratique d'avis constante explicitée au considérant n° 10 du présent avis.

52. L'Autorité réitère également à l'attention du demandeur le commentaire que le Conseil d'Etat lui avait adressé au sujet de son projet, quant à l'ILA :

*« Ni l'intention de respecter les aspects de droit matériel du droit à la protection de la vie privée, ni l'intention de recueillir en l'espèce l'avis de l'Autorité de protection des données, ce qui en tout état de cause est une obligation imposée par le Règlement général sur la protection des données, ne peuvent justifier qu'il soit passé outre au principe de légalité, consacré par l'article 22 de la Constitution, comme on l'a déjà évoqué aux points 33.2 et 33.3 du présent avis.*

*Par conséquent, les éléments essentiels du dispositif devront sur ce point encore être élaborés par le législateur lui-même. La délégation prévue à l'article 61, alinéa 2, ne pourra pas pour cette raison être maintenue en l'état dans l'avant-projet »<sup>15</sup> (souligné par l'Autorité).*

53. En conclusion, le demandeur devra se référer (clairement) aux normes de rang de loi pertinentes applicables dans le cadre de son projet, en les adaptant si nécessaire, voire en les prévoyant également si cela est nécessaire. En l'état *a priori*, sur la base des éléments dont dispose l'Autorité, l'article 61 du projet constitue un « *point d'ancrage* » insuffisant au regard des principes de prévisibilité et de légalité consacré dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, et qui ne peut donc suffire à fonder l'habilitation trop large du Roi qu'il consacre.

**Par ces motifs,**

**L'Autorité est d'avis que,**

**1.** L'Autorité pouvant difficilement apprécier la portée envisagée à l'habilitation du Roi prévue par l'article 1<sup>er</sup>/2, alinéa 3, de la loi de 1971 en projet, elle n'est par conséquent pas en mesure de confronter celle-ci aux principes rappelés dans le présent avis. Certes, si la finalité du projet découle suffisamment du projet et de la loi de 1971, il incombe au demandeur de prévoir les éléments essentiels des traitements de données impliqués par la mise en œuvre de son projet, à l'aune de ces principes (**considéran**s nos 3-21).

**2.** L'article 25, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet doit être adapté de manière telle qu'il vise exclusivement la demande du travailleur. Le projet doit en outre être adapté de manière telle

---

<sup>15</sup> Avis du Conseil d'Etat n° 71.165/1 du 20 avril 2002 *sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses relatives au travail*, considérant n° 69.



qu'il détermine le régime juridique régissant le traitement de données qu'il prévoit en son article 25 (**considérants nos 22-29**) ;

**3.** L'article 53, § 2, du projet doit être exhaustif s'il entend déterminer les (catégories de) données traitées, et si nécessaire, prévoir une habilitation du Roi à cette fin (**considérants nos 30-33**).

L'article 53, § 2, du projet doit être adapté afin d'être conforme au RGPD quant au droit à la rectification de la personne concernée (**considérants nos 34-38**).

Le projet doit encore clarifier que le « *compte formation individuel* » est distinct du compte individuel visé à l'article 36 de la loi programme du 2 août 2002 et à l'article 28 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 *relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés* (**considérant n° 39**).

**4.** L'article 61 du projet ne se trouve pas à son stade de rédaction final de telle sorte que sous réserve des trois points suivants, l'Autorité n'est pas en mesure de rendre un avis à son sujet (**considérants nos 44-46**).

Premièrement, « *supporter de façon digitale* » la création d'un compte individuel ne constitue pas une finalité mais bien un moyen de traitement de données. La (ou les) finalité(s) de l'ILA doi(ven)t être déterminée(s) dans le dispositif projet (**considérant n° 47**).

Deuxièmement, l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données doit être omise de l'article 61 du projet (**considérants nos 48-49**).

Troisièmement enfin, l'habilitation du Roi concernant le traitement de données dans le contexte de l'ILA n'est pas conforme aux principes de prévisibilité et de légalité (**considérants nos 50-53**).

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Jean-Michel Serna - Responsable a.i. du Centre de Connaissances