



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 156/2021 du 10 septembre 2021

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services (CO-A-2021-152)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Frank Robben;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le règlement (UE) 2016/679 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du ministre chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique, des Pouvoirs locaux et du Bien-être animal, Monsieur Bernard CLERFAYT, reçue le 15 juillet 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Émet, le 10 septembre 2021, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le ministre chargé de l'Emploi et de la Formation professionnelle, de la Transition numérique, des Pouvoirs locaux et du Bien-être animal a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant des dispositions des articles 5, 7 et 8 d'un avant-projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services (CO-A-2021-152) (ci-après « le projet »).
2. Dans son formulaire de demande d'avis, le demandeur relève que l'objectif d'intérêt général poursuivi par les traitements mis en place dans l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services (ci-après « l'arrêté royal »), est de « Permettre la subsidiation des formations par la Région et exercer un meilleur contrôle des présences effectives aux formations afin d'ainsi éviter les doubles subsidiations ou autres fraudes ».
3. Il précise encore que le projet « s'est limité à étendre l'obtention de données à caractère personnel : - nom et prénom des travailleurs [;] - numéro de registre national des prestataires de formation[.] Ces données sont indispensables à la réalisation des contrôles préalable au remboursement ou a posteriori ». Plus en détails, il explique que « Puisque la RBC finance les frais du formateur, cette donnée nous permettra de vérifier que le n° de RN fourni correspond effectivement à un formateur externe qui n'est pas employé par l'entreprise elle-même et qui est soit indépendant soit employé par un opérateur de formation. L'ajout du nom et du prénom du travailleur permettra d'éviter toute confusion en cas transmission d'un numéro de RN erroné ou en cas d'un numéro de RN manquant dans les documents. Cet ajout est une information complémentaire pour vérifier que le travailleur est bien occupé par cette entreprise ».
4. **Extension des données traitées.** L'extension des données traitées juste rappelées, objet principal du projet, n'appelle pas en tant que telle de commentaire particulier de la part de l'Autorité.
5. **Désignation du responsable du traitement.** Le projet désigne via plusieurs dispositions le responsable du traitement, à savoir l'administration (Bruxelles Economie et Emploi auprès du Service public régional de Bruxelles, en ce compris le Secrétariat fonds de formation). S'il incombe en effet de désigner le responsable du traitement dans le cadre normatif applicable au traitement de données¹, l'Autorité souligne toutefois que les dispositions selon lesquelles l'administration « assure le respect

¹ Et ce en principe, dans une disposition du rang de loi. Cela étant, s'agissant d'un projet prévoyant une ingérence faible dans les droits et libertés des personnes concernées en matière de subsides ou aides diverses, l'Autorité ne s'oppose pas à ce que le responsable du traitement soit désigné par le projet.

des droits des personnes visés aux articles 12 à 22 du [RGPD] » sont superflues et doivent être omises dès lors qu'elles découlent déjà de l'application directe du RGPD.

6. **Mesures techniques et organisationnelles.** L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'en application des articles 5, 1., f), et 32 du RGPD (principes d'intégrité et de confidentialité, sécurité du traitement), il conviendra de veiller en pratique, à ce que les numéros de registre national des travailleurs et formateurs ne soient communiqués qu'à l'employeur et à l'autorité publique concernés. En effet, ces numéros ne pourront être accessibles aux travailleurs et formateurs, s'agissant d'un traitement de données qui ne serait pas nécessaire au regard de la finalité poursuivie². Ainsi, en pratique, c'est certainement à l'employeur qu'il incombera d'apposer les numéros de registre national de ses travailleurs sur les listes de présence signées par eux à l'occasion de la formation, et au formateur de communiquer directement à l'employeur son numéro de registre national.
7. **Compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, traitement de données « dépersonnalisées » et principe de collecte unique.** Dans son avis, BRUPARTNERS émet la critique suivante l'encontre du projet :

« Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du secteur non-marchand remarquent qu'un « plan d'auto-évaluation » serait désormais requis par l'insertion d'un § 5 à l'article 9bis de l'arrêté lorsque l'entreprise agréée souhaite introduire un nouveau plan de formation. Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du secteur non-marchand s'interrogent sur les compétences dont dispose la Région lorsqu'elle demande à l'entreprise agréée les éléments énumérés au point 3°.

En effet, la formation des travailleurs titres-services demeure une compétence du fédéral, même après la 6e réforme de l'Etat. La Région de Bruxelles-Capitale n'a pas à demander à une entreprise agréée des informations (par ailleurs protégées par le GDPR) relatives à des travailleurs n'ayant pas remis de titres-services bruxellois. Le contrôle des formations données aux travailleurs demeure du ressort de l'inspection fédérale emploi, travail et concertation sociale.

Enfin, les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du secteur non-marchand rappellent l'existence du principe 'only once' et déplorent qu'il soit à l'occasion de ce rapport d'auto-évaluation redemandé aux entreprises de réintroduire les informations relatives aux remboursements de formations reçus du Fonds

² Et qui serait constitutif d'une violation de données (concept défini à l'article 4, 12) du RGPD).

bruxellois de formation titres-services, dont l'Administration dispose déjà par ailleurs » (gras enlevé et italiques ajoutés par l'Autorité)³.

8. A cette objection, la note au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale jointe au dossier de demande répond ce qui suit :

« Il convient, tout d'abord de rappeler, qu'un plan de formation doit être approuvé par la Commission du FFTS afin de permettre à une entreprise d'obtenir l'indexation complémentaire. Ce plan de formation, sur trois ans, contraint l'entreprise à indiquer ses projets de formation sur cette période.

Le principe du rapport d'auto-évaluation est de rassembler les informations issues des plans de formation, ni plus ni moins. Il n'est donc pas question d'excéder la compétence bruxelloise. Par ailleurs, ici ce ne sont pas les formations qui sont évaluées mais bien l'outil régional bruxellois qu'est le 'plan de formation' approuvé par la Commission du FFTS. La Région reste donc dans les limites de sa compétence à cet égard.

Enfin, le but de cette disposition est avant tout de sensibiliser les entreprises agréées qui ont fait la démarche et qui doivent pouvoir, comme l'administration, et la Commission FFTS, mesurer l'utilité, l'efficacité, et les résultats du plan précédent en parallèle de l'introduction du nouveau plan.

En ce qui concerne la nécessité d'un avis de l'APD, au sens de l'article 23 de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, ceci n'est pas nécessaire ici aux motifs que *le présent texte ne prévoit PAS un nouveau traitement de données à caractère personnel (par exemple: mise en place d'une nouvelle base de données), ou ne précise PAS NI ne modifie un traitement existant (par exemple : introduction de nouvelles données à caractère personnel dans une base de données existante).*

Toutes les données traitées dans le cadre du projet de texte le sont déjà actuellement au sein du FFTS.

Toutefois, pour tenir compte des inquiétudes mentionnées dans l'avis, le texte a été adapté et toutes les demandes comportant des données à caractère personnel touchant aux travailleurs ont été abandonnées afin de *se limiter à des données statistiques dépersonnalisées* (italiques ajoutés par l'Autorité) »⁴.

9. Ces considérations appellent de la part de l'Autorité, les commentaires suivants. Avant tout, l'Autorité rappelle qu'un texte normatif prévoyant un **traitement de données** à caractère personnel ne se limite pas nécessairement à un texte mettant en place une « base de données » ou en modifiant les

³ Point n° 2.4 de l'avis joint en annexe au dossier de demande d'avis, Avis du 18 mars 2021 Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services.

⁴ Point n° 5.

règles de fonctionnement (données collectées, destinataires des données, etc.). Le concept de traitement de données à caractère personnel recouvre en effet plus largement, comme l'article 4, 2) du RGPD l'indique : « toute opération ou tout ensemble d'opérations effectuées ou non à l'aide de procédés automatisés et appliquées à des données ou des ensembles de données à caractère personnel, telles que la collecte, l'enregistrement, l'organisation, la structuration, la conservation, l'adaptation ou la modification, l'extraction, la consultation, l'utilisation, la communication par transmission, la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition, le rapprochement ou l'interconnexion, la limitation, l'effacement ou la destruction ». Ainsi, un simple flux de données à caractère personnel par voie électronique, entre deux administrations, constitue un tel traitement.

10. L'Autorité rappelle encore en l'occurrence, quant à la **compétence de la Région de Bruxelles-Capitale**, qu'une autorité publique ne pourra traiter des données à caractère personnel que dans le cadre de l'exécution des compétences qui lui sont attribuées. En l'occurrence, le traitement de données prévu dans le cadre du projet relève de l'hypothèse de l'article 6, 1., e) du RGPD (traitement nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public). S'il s'avérait, ce que l'Autorité n'est pas compétente pour vérifier⁵, que le demandeur en adoptant le présent projet (impliquant le traitement de données à caractère personnel) excédait ses compétences au regard des règles répartitrices de compétence applicables, le traitement de données à caractère personnel qui serait néanmoins mis en œuvre sur cette base violerait les articles 5, 1., a) et 6, 1. du RGPD (licéité du traitement).
11. L'Autorité attire encore l'attention du demandeur sur le fait que des « **données statistiques dépersonnalisées** » ne sont pas nécessairement exclues du champ d'application du RGPD. Seules les données **anonymes** (ou rendues anonymes) ne sont pas (ou plus) des données à caractère personnel. A ce sujet, l'Autorité souligne l'importance de ne pas avoir recours à des concepts tels que celui de données « dépersonnalisées » qui sont des concepts ambigus qui n'existent pas dans le RGPD, source d'incompréhension quant à la portée du traitement qui est mis en place. Sur ce point, le RGPD offre deux options : soit rendre les données à caractère personnel concernées anonymes, qui sortent alors du cadre du RGPD, soit les pseudonymiser (les données restent dans le cadre du RGPD).
12. L'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

⁵ Il convient de se référer à cet égard au Conseil d'Etat.

13. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait 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 précise⁶ 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 »⁷.
14. Dès lors, eu égard à la définition de donnée à caractère personnel telle que figurant à l'article 4, 1) du RGPD⁸, il convient de s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. En effet, le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.
15. Lorsque c'est de pseudonymisation (et non d'anonymisation) dont il est question :
- il convient de se référer au rapport de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatif aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation⁹ ;
 - le traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes applicables en la matière¹⁰.
16. Dans ce contexte, l'Autorité relève que dans le cadre de l'article 11 du projet, en ce qu'il insère un nouveau paragraphe 5, 3°, dans l'article 9*bis* de l'arrêté royal, l'objectif du demandeur est de ne collecter que des données *anonymes* concernant les travailleurs.
17. Pour le surplus, pour peu que le demandeur puisse exiger de la part de l'entreprise concernée la production d'une auto-évaluation des formations dans le cadre de l'exercice de sa compétence (à savoir, compte-tenu d'une part des règles répartitrices des compétences, et d'autre part, des règles

⁶ L'Autorité insiste sur les difficultés inhérentes à l'anonymisation en cas de partage de données (voy. l'exemple de l'Australie, <https://www.zdnet.com/article/re-identification-possible-with-australian-de-identified-medicare-and-pbs-open-data/>).

⁷ 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.

⁸ 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 ».

⁹ 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>.

¹⁰ 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.

régissant le fonds de formation titres-services et des critères conditionnant l'aide financière concernée¹¹, ce qu'il incombe au demandeur de vérifier)¹² il n'est *a priori* pas exclu que certaines données à caractère personnel (pseudonymisées) puissent être nécessaires à cette fin (p. ex., ne serait pas problématique que le formateur puisse être réidentifié¹³). Autrement dit, selon les données traitées, le demandeur peut disposer d'une alternative : soit il recourt au standard élevé de l'anonymisation (auquel cas, les données rendues anonymes ne sont plus soumises à l'application des règles de protection des données) ; soit il recourt à la pseudonymisation des données (les données pseudonymisées restent alors des données à caractère personnel soumises au RGPD).

18. Dans le contexte du traitement des données à caractère personnel, l'Autorité rappelle enfin **le principe de collecte unique des données** applicable en droit bruxellois. Elle invite le demandeur à se référer, à ce sujet, à l'ordonnance du 17 juillet 2020 garantissant le principe de la collecte unique des données dans le fonctionnement des services et instances qui relèvent de ou exécutent certaines missions pour l'autorité, et portant simplification et harmonisation des formulaires électroniques et papier, et à l'ordonnance du 8 mai 2014 portant création et organisation d'un intégrateur de services régional. Le droit fédéral est également susceptible d'avoir un impact en la matière, comme par exemple dans le cadre de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques¹⁴.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que, si le projet doit identifier le responsable du traitement, il est inutile qu'il rappelle les conséquences d'une telle désignation découlant directement du RGPD (**considérant n° 5**). Elle rappelle en outre au demandeur que les numéros de registre national en cause ne pourront être communiqués qu'aux employeurs et administration concernés (**considérant n° 6**), qu'une autorité publique ne peut traiter des données à caractère personnel en dehors de ses compétences (**considérant nos 7-8 et 10**), que seules les données anonymes (ou rendues anonymes) sortent du champ d'application du RGPD et que tout traitement de données à caractère personnel lié à l'auto-évaluation réalisée par l'employeur n'est pas nécessairement exclu (**considérant nos 11-17**), et

¹¹ A cet égard sur le plan du principe, l'Autorité ne voit *a priori* pas d'obstacle à ce que le financement par une autorité publique de formations offertes par les employeurs à leurs employés dans un secteur et à des conditions déterminés, soit conditionné à l'évaluation par ces employeurs bénéficiaires, de leurs plans de formation qui ont été préalablement subsidiés. Un tel critère, lié à l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacité du subsidie concerné, demeure prévisible au regard de la finalité du traitement de telle sorte que les données à caractère personnel éventuellement nécessaires à cette fin pourront être traitées sans violation des principes de finalité et de minimisation des données.

¹² Voir considérant n° 10.

¹³ Ce qui pourrait découler des données telles que « l'intitulé de la formation » et « le numéro d'approbation de la formation ».

¹⁴ Voir son article 6, selon lequel :

« § 1er. Les autorités, les organismes et les personnes visés à l'article 5, qui sont autorisés à consulter les données du Registre national, ne peuvent plus demander directement lesdites données à une personne, ni à la commune sur le territoire de laquelle réside cette personne.

§ 2. Dès qu'une donnée a été communiquée au Registre national et enregistrée dans ledit Registre, la personne concernée n'est pas tenue de la communiquer directement aux autorités, organismes et personnes visés à l'article 5, qui sont autorisés à consulter les données du Registre national ».

enfin, que le demandeur doit se conformer au principe de collecte unique des données tel qu'en vigueur en droit bruxellois et le cas échéant, fédéral (**considérant n° 18**).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice