



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 48/2025 du 24 juin 2025

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet de décret de la Communauté française portant diverses dispositions en matière culturelle, concernant le secteur non-marchand et concernant l'aliénation de biens meubles désaffectés de la Communauté française (CO-A-2025-040)

Mots-clés : cadastre de l'emploi non-marchand – finalités des traitements – prévisibilité du décret – création d'une base de données issues de sources authentiques – désignation du responsable du traitement – destinataires des données – transmission de données non-anonymisées – traitements ultérieurs par des tiers – organismes de statistiques publiques

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

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

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

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

Vu la demande d'avis de Madame Elisabeth Degryse, Ministre-Présidente en charge du Budget, de l'Enseignement supérieur, de la Culture et des Relations internationales et intra-francophones (ci-après « la demanderesse »), reçue le 30 avril 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 27 mai 2025 ;

Émet, le 24 juin 2025, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. La demanderesse sollicite l'avis de l'Autorité concernant les articles 21 à 24 d'un avant-projet de décret de la Communauté française *portant diverses dispositions en matière culturelle, concernant le secteur non-marchand et concernant l'aliénation de biens meubles désaffectés de la Communauté française* (ci-après, « **l'avant-projet** »).
2. L'avant-projet vise à **modifier diverses dispositions** en matière culturelle, dont notamment le décret du 18 avril 2024 relatif au cadastre de l'emploi non-marchand¹ en Communauté française (ci-après, « **le décret du 18 avril 2024** »).
3. Le décret du 19 octobre 2007 relatif à l'instauration d'un cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française (ci-après, « **le décret du 19 octobre 2007** ») avait instauré, comme son intitulé l'indique, un cadastre de l'emploi, rassemblant les données des employeurs et travailleurs des secteurs concernés. Ses objectifs principaux étaient, d'une part, de simplifier l'administration grâce à une collecte unique de données pour diverses démarches (telles que la gestion des autorisations, agréments ou subventions) et, d'autre part, d'harmoniser les données disponibles sur l'emploi dans tous les secteurs non-marchands via une base de données centralisée. Cependant, seules les données relatives au secteur socioculturel ont pu être intégrées pleinement au cadastre, celles relatives aux autres secteurs du non-marchand, comme celui de l'ONE (petite enfance) et de l'Aide à la jeunesse, ayant été exclues à cause de différences de fonctionnement et de calendrier.
4. Le contexte ayant évolué, le décret du 18 avril 2024 a introduit une réforme profonde du dispositif. L'un des changements majeurs qu'il apporte concerne l'organisation de la collecte des données. Le décret du 19 octobre 2007 proposait que la récolte des données auprès des sources authentiques et auprès des employeurs s'effectue par un service centralisateur qui traite et retransmette aux administrations concernées les données dont ces dernières ont besoin. Le décret du 18 avril 2024 prévoit désormais que chaque organisation sectorielle est responsable

¹ L'article 1^{er}, 1^o du décret du 18 avril 2024 définit cette notion comme « *la banque de données liée à l'emploi dans le secteur du non-marchand en Communauté française, procédant au recensement de tous les emplois et leurs caractéristiques dans une base de données informatisée quelle que soit la relation de travail, dans les activités visées au 2^o pour une durée égale ou supérieure à douze mois* ».

de collecter les données relatives à son secteur, et ce, à partir des sources authentiques ou, si besoin, directement auprès des employeurs.

5. Dans le cadre de cette nouvelle dynamique, le cadastre de l'emploi n'est plus utilisé comme outil de gestion² pour les secteurs relevant de l'ONE et de l'Aide à la jeunesse, ces derniers s'appuyant désormais sur leurs propres systèmes de collecte de données. Dans le secteur socioculturel, son rôle de gestion est maintenu mais limité au contrôle et à l'octroi de certaines subventions liées au décret du 24 octobre 2008 déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française. Cependant, le cadastre de l'emploi conserve une fonction statistique pour tous les secteurs, permettant de construire une vision globale et uniforme de l'emploi. En parallèle, le décret du 19 octobre 2007 a également été revu au regard du RGPD.
6. L'avant-projet de décret soumis pour avis apporte des modifications au décret du 18 avril 2024. Selon l'exposé des motifs, les modifications principales envisagées par l'avant-projet poursuivent les objectifs suivants :
 - *« Ouvrir le champ d'application du décret à l'ensemble des employeurs du secteur non-marchand ;*
 - *Faire en sorte que le cadastre couvre l'ensemble des relations de travail existantes dans les différents secteurs³*
 - *Prendre en compte les spécificités de l'ONE, un organisme d'administration publique de type 2 (avec une gestion autonome) ;*
 - *Créer la base légale pour les solutions informatiques développées par l'ONE pour récolter, enregistrer et traiter les données auprès des employeurs qui relèvent de ses missions ».*
7. Dans le cadre de l'analyse de l'avant-projet soumis pour avis, l'Autorité a jugé nécessaire de **réexaminer certaines dispositions du décret du 18 avril 2024** que l'avant-projet entend modifier. A la suite d'un nombre élevé de demande d'avis reçues et d'un manque d'effectif, l'Autorité s'était prononcée par le biais d'un « avis standard » sur le projet de décret du 18 avril 2024⁴, en rappelant les principales exigences auxquelles toute norme régissant un traitement de données à caractère personnel doit satisfaire. Toutefois, le projet de décret ne semble pas avoir été adapté en adéquation avec ces exigences et la lecture de son texte dans le cadre de

² En effet, selon l'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024, la gestion des autorisations, des agréments, des reconnaissances, des subventionnements et des contrôles ne se fera plus sur base du cadastre de l'emploi.

³ L'article 1^{er} de l'avant-projet soumis pour avis modifie la définition de la « relation de travail » figurant à l'article 1^{er}, 15^o du décret du 18 avril 2024. Désormais, la relation de travail s'entend comme le lien unissant un employeur et un travailleur, indépendamment de la nature juridique de ce lien. Cette nouvelle définition n'exige plus la subordination du travailleur à l'autorité de l'employeur, ni d'une rémunération en contrepartie des services prestés. Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet, cette adaptation vise notamment à inclure certaines formes d'engagement non rémunéré, telles que les activités essentiellement bénévoles exercées dans les écoles de devoir.

⁴ Voir en ce sens l'avis n°65/2023 du 24 mars 2023, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-65-2023.pdf>

la présente analyse **met en lumière plusieurs éléments problématiques au regard du RGPD**. Dès lors, l'Autorité formule, à titre d'initiative, un certain nombre d'observations relatives au décret du 18 avril 2024, afin d'assurer que l'ensemble du dispositif, tant dans sa version actuelle que modifiée, respecte les exigences du cadre applicable en matière de protection des données à caractère personnel.

8. Le présent avis se limite donc à l'examen des dispositions du décret du 18 avril 2024, ainsi que des dispositions de l'avant-projet encadrant des traitements de données à caractère personnel, et ce, dans la mesure où elles appellent des commentaires en matière de protection des données à caractère personnel.

II. Examen de la demande d'avis

A. Remarques sur le décret du 18 avril 2024 formulées d'initiative par l'Autorité

a) Remarque préliminaire

9. L'Autorité souligne **l'importance particulière que revête la clarté** des textes normatifs. C'est de celle-ci que découlera la sécurité juridique des traitements mis en place et la garantie de limiter les risques de détournements ou d'abus dans l'application des textes normatifs concernés. Or, à la lumière de l'analyse détaillée menée dans les considérants suivants (points b) à e)), l'Autorité constate que de nombreuses dispositions normatives du décret du 18 avril 2024 sont libellées de manière **trop superficielle** pour répondre à l'exigence de prévisibilité. En l'état, le texte présente d'importantes lacunes rédactionnelles et en matière de prévisibilité : il est difficile d'identifier clairement qui collecte les données, quelles données sont concernées, quelles en sont les sources, qui aura accès aux données, sous quelle forme, et dans quel but. Or, il est attendu d'un texte régissant des traitements de données à caractère personnel qu'il précise rigoureusement chacun de ces éléments.
10. Par ailleurs, l'Autorité rappelle que le législateur ne peut mettre en place une base de données regroupant un volume important de données sans définir précisément quelles entités auront accès à ces données et à quelles fins. Elle remet également en cause la légitimité et la conception du mécanisme prévu pour alimenter le cadastre de l'emploi non-marchand et **exprime de vives réserves quant à la centralisation**, par simple copie, **de données issues de sources authentiques** – y compris fédérales – **dans une nouvelle banque de données**.

11. Le texte actuel est **imprécis, mal structuré** et ouvre largement la porte à des **réutilisations non identifiées**, potentiellement par tous types d'acteurs privés ou institutionnels (cf. l'usage du terme « tiers »).
12. L'Autorité recommande dès lors le législateur de procéder à **une révision approfondie** du décret du 18 avril 2024, à l'occasion de l'avant-projet actuellement soumis pour avis, **afin d'améliorer significativement la lisibilité et prévisibilité de ce décret**. Pour se faire, l'Autorité recommande à l'auteur du projet de s'inspirer des bonnes pratiques promues notamment dans la brochure relative à la pratique d'avis du SAA⁵.

b) Finalités de la base de données à caractère personnel

13. L'article 2, §2 du décret du 18 avril 2024 définit les différentes finalités des traitements de données à caractère personnel qu'il prévoit. Cette disposition précise que « *les données et les données personnelles reprises dans le cadastre de l'emploi non-marchand sont utilisées par les responsables de traitements de données respectifs et transmises au Gouvernement afin :*
- 1. De développer une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non-marchand ;*
 - 2. De réaliser des analyses statistiques pertinentes⁶ en termes d'évaluation dans les matières relevant de la Communauté française concernant la quantité et la qualité des emplois dans le secteur non-marchand ainsi que des conditions de travail et de rémunération dans le secteur non marchand »⁷*
14. L'Autorité considère que la finalité consistant à permettre « *le développement d'une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non-marchand* » **ne saurait être considérée comme étant suffisamment déterminée** au sens de l'article 5.1.b) du RGPD. En effet, en vertu de cette disposition, la finalité d'un traitement de données à caractère personnel doit être

⁵ Voir en ce sens la brochure informative sur la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf>

⁶ L'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024 précise que « *les analyses statistiques portent, notamment, sur :*

- *La répartition des emplois par sexe, par âge, par diplôme, par région, en fonction des heures prestées ou du niveau des salaires, par fonction, par barème ;*
- *La répartition des aides à l'emploi par secteur, sexe, fonction, classe de salaires, âges ;*
- *L'étude de la rotation du personnel, du flux hors et vers les secteurs, de la stabilité de l'emploi, de la mobilité intra et intersectorielle, ...*

La qualité de l'emploi fait référence, entre autres, à des notions telles que l'accès à l'emploi, l'évolution des carrières, l'évolution de la qualification en cours de carrière, l'égalité entre les hommes et les femmes, le niveau des absences de longues durées, la flexibilité à l'emploi, la mobilité entre secteurs et la mobilité géographique, la précarité de l'emploi ».

⁷ En outre, cette disposition précise également que les Services du Gouvernement compétents pour le secteur de la culture et du sport utilisent des données (étant entendu des données qui ne sont pas des données à caractère personnel – voire la définition de données à l'article 1^{er}, 4^o du décret du 18 avril 2024) et les transmettent au Gouvernement afin de :

- « 1. De mettre à la disposition des employeurs du secteur socioculturel un outil pour la justification des subventions à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008 ;*
- 2. d'établir, par l'employeur, la liste des Equivalents Temps Plein en vue du paiement de la subvention supplémentaire visée par l'article 9, 3^o du décret du 24 octobre 2008 ;*
- 3. d'évaluer l'impact d'une modification législative ou réglementaire de façon globale et individuelle, employeur par employeur et d'optimiser la prise de décisions concernant les politiques d'autorisation, d'agrément ou de reconnaissance, de subventionnement de développement du secteur socioculturel »*

rédigée d'une manière telle qu'à sa lecture les personnes concernées puissent entrevoir les traitements de données qui seront réalisés. Or, cette finalité est rédigée en des termes **tellement larges et vagues qu'elle ne permet pas aux personnes concernées de se faire une idée claire et précise des traitements qui seront faits de leurs données**. La largesse avec laquelle cette finalité est formulée revient à donner aux responsables du traitement une « carte blanche » pour effectuer tous les traitements de données qu'ils pourraient vouloir effectuer avec les données des travailleurs et employeurs des secteurs concernés.

15. L'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024 n'apporte pas d'informations complémentaires quant à ce qu'il faut entendre par « *le développement d'une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi* ». Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre-Président a précisé « *qu'il s'agit d'avoir une vue sur le nombre d'emploi par secteur, par fonction dans chaque secteur, par ancienneté, le niveau de rémunération, le nombre de travailleurs concernés, les co-financements, ...* ». Toutefois, ces éléments ne permettent pas d'identifier de manière concrète les opérations de traitement envisagées. En conséquence, l'Autorité invite l'auteur du décret du 18 avril 2024 à adapter l'article concerné en **clarifiant la finalité poursuivie**, de sorte qu'elle puisse être considérée comme suffisamment « déterminée, explicite et légitime ».
16. En outre, si l'objectif poursuivi est **exclusivement d'ordre statistique**, l'Autorité considère que **la communication de données à caractère personnel ne se justifie pas**. Conformément au principe de minimisation des données, les données à caractère personnel devraient être anonymisées avant leur enregistrement dans la base de données (voir également en ce sens le considérant 43 du présent avis).
17. L'article 2, §2, alinéa 2 du décret du 18 avril 2024 prévoit que « *les données reprises par les services du Gouvernement compétents pour le secteur de la culture et du sport sont utilisées et transmises au Gouvernement afin de :*
 1. *Mettre à disposition des employeurs du secteur socioculturel un outil pour la justification des subventions à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008 ;*
 2. *D'établir, par l'employeur, la liste des Equivalents Temps plein en vue du paiement de la subvention supplémentaire visée par l'article 9, 3° du décret du 24 octobre 2008 ;*
 3. *D'évaluer l'impact d'une modification législative ou réglementaire de façon globale et individuelle, employeur par employeur et d'optimiser la prise de décisions concernant les politiques d'autorisation, d'agrément ou de reconnaissance, de subventionnement et de développement du secteur socioculturel* ».
18. Le décret du 18 avril 2024 précise que, sauf mention contraire, le terme « **données** » vise **uniquement des données ne constituant pas des données à caractère personnel**.

Cette précision laisse raisonnablement entendre que les finalités énumérées à l'article 2, §2, alinéa 2 du décret ne donnent pas lieu à un traitement de données à caractère personnel. Toutefois, la lecture de l'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024 suscite une certaine **confusion**. En effet, il y est notamment indiqué que des données des employeurs non anonymisées (et donc susceptibles de constituer des données à caractère personnel) sont utilisées dans le cadre du paiement des subventions ou de primes exceptionnelles. Dans cette mesure, l'Autorité invite l'auteur du décret à **clarifier la nature des données traitées dans le cadre des finalités énoncées**.

19. S'il s'avère que **des données à caractère personnel sont effectivement traitées**, les finalités de ces traitements doivent, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD, être formulées de manière suffisamment déterminée, explicite et légitime.
20. L'Autorité relève que la formulation de la finalité visant à « *évaluer l'impact d'une modification législative ou réglementaire de façon globale et individuelle, employeur par employeur et d'optimiser la prise de décisions concernant les politiques d'autorisation, d'agrément ou de reconnaissance, de subventionnement et de développement du secteur socioculturel* » **mérite d'être améliorée**. Cette formulation peu précise ne permet pas aux personnes concernées dont les données à caractère personnel sont traitées à cet effet (ni à l'Autorité) d'anticiper les traitements de leurs données qui pourront être effectués ni les circonstances dans lesquelles ils peuvent avoir lieu en vertu du décret. Par ailleurs, l'Autorité s'interroge sur la **nécessité de recourir à des données à caractère personnel non anonymisées** pour la poursuite de cette finalité. Elle invite dès lors l'auteur du décret du 18 avril 2024 à **justifier la nécessité de ce traitement**, en conformité avec le principe de minimisation des données.
21. En outre, l'Autorité ne parvient pas à **identifier de manière précise quel service est chargé de la mise en œuvre de cette finalité**. Il semblerait qu'il s'agisse du Gouvernement, mais, dans un souci de prévisibilité, il conviendrait de **préciser explicitement**, dans le cadre de la rédaction de la finalité, quelle entité est responsable de sa réalisation.
22. L'article 3 du décret du 18 avril 2024 dispose que « *§1. Dans le cadre de l'application du présent décret, les traitements de données personnelles suivants sont effectués pour le compte des participants au cadastre de l'emploi non marchand :*
 1. *Fournir des services dans le cadre du subventionnement à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008⁸ ;*
 2. *Réaliser un inventaire de l'emploi non-marchand en Communauté française.*

⁸ Décret du 24 octobre 2008 *déterminant les conditions de subventionnement de l'emploi dans les secteurs socioculturels de la Communauté française*, M.B., 12 novembre 2008.

§2. Le traitement visé à l'article 3, §1^{er}, 1^o du décret est réalisé afin de permettre :

1. La justification des subventions à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008 ;
2. La vérification de l'utilisation des subventions à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008.

§3. Le traitement visé à l'article 3, §1^{er}, 2^o est réalisé afin de :

1. Piloter et évaluer les mesures en matière d'emploi dans le secteur non-marchand prévues par le présent décret ;
2. Réaliser le traitement ultérieur visé à l'article 4, §3, du présent décret ;
3. Être un point centralisateur des données et des données personnelles entrant dans le périmètre du cadastre de l'emploi non-marchand ».

23. L'Autorité constate que cette disposition témoigne d'une **confusion entre les finalités d'un traitement et les opérations de traitement**. Conformément à l'article 4.2 du RGPD, les traitements englobent un ensemble d'opérations, telles que la collecte, l'enregistrement, la consultation, la communication ou même l'anonymisation de données. Or, l'énumération figurant à l'article 3 du décret du 18 avril 2024 porte sur des finalités. Selon les informations complémentaires reçues, cet article viserait à préciser les finalités mentionnées à l'article 2 du décret du 18 avril 2024. A des fins de prévisibilité, il conviendrait de **regrouper l'ensemble des finalités au sein d'une disposition unique**, dûment structurée.

24. Par ailleurs, l'Autorité note que ces précisions demeurent **insuffisantes** pour saisir la portée de la finalité consistant à « *développer une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non-marchand* ». Il s'ensuit qu'afin d'améliorer la prévisibilité du décret du 18 avril 2024 et par souci de sécurité juridique, il est indispensable de **revoir les articles 2 et 3 du décret à la lumière des observations formulées ci-dessus**. Ces articles devraient **expressément identifier les finalités concrètes** justifiant les traitements de données à caractère personnel envisagés dans le cadre du cadastre de l'emploi non-marchand. **Cette même exigence s'applique également *mutatis mutandis*** aux finalités mentionnées à l'article 2, §2, alinéa 2, dans l'hypothèse où des données à caractère personnel seraient également traitées à ces fins.

25. De surcroît, cette disposition suscite **plusieurs commentaires** de la part de l'Autorité :

- Il conviendrait de **préciser les services qui seront effectivement fournis** dans le cadre du subventionnement à l'emploi tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008. La seule référence à ce décret ne permet pas de comprendre concrètement quels services sont visés, ni leur objet, ni leurs bénéficiaires ;
- Si la vérification des demandes de subventions à l'emploi implique un véritable contrôle, les **modalités de ce contrôle devraient être clarifiées**, afin d'en cerner les contours et d'en apprécier les implications en matière de traitement de données à caractère personnel ;

- **La formulation de la finalité** visant à « *piloter et évaluer les mesures en matière d'emploi dans le secteur non-marchand prévues par le présent décret* » ne saurait être considérée comme étant suffisamment déterminée. Elle ne permet **pas d'identifier avec suffisamment de précision les traitements de données** à caractère personnel qui seraient mis en œuvre à cette fin. **Une clarification de cette finalité est donc nécessaire.**

26. L'analyse de ces dispositions du décret du 18 avril 2024 met en évidence un **manque de clarté et de cohérence quant à la détermination des finalités poursuivies** dans le cadre des traitements envisagés. L'imprécision des formulations employées dénote une absence de vision claire et structurée des objectifs réels poursuivis par l'auteur du décret. Dans ce contexte, l'Autorité souligne que **cette incertitude quant aux finalités a un impact direct sur l'analyse des autres éléments du traitement** des données à caractère personnel, en ce compris sur la question de la proportionnalité de l'enregistrement et de la mise à disposition de données non anonymisées. L'Autorité précise qu'elle fondera son évaluation des autres éléments du traitement uniquement sur les finalités qui apparaissent suffisamment claires, précises et cohérentes au regard des exigences du RGPD.

c) Sources des données à caractère personnel et accès à la base de données

27. L'article 6, §1^{er} du décret du 18 avril 2024 prévoit que « *les participants ont l'obligation de transmettre les données et les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des missions et des traitements de données personnelles prévus par le présent décret.*

Les données visées à l'alinéa 1 peuvent être obtenues :

1° soit auprès des employeurs qui entrent dans le périmètre d'activités de chaque participant ;

2° soit auprès des sources authentiques ;

3° soit auprès d'entités autres que les employeurs dans le cas où celles-ci sont détentrices de données.

Les participants doivent prioritairement et autant que possible accéder aux sources authentiques, l'encodage des employeurs ne constituant qu'une méthode subsidiaire ».

L'article 7 du décret du 18 avril 2024 prévoit, quant à lui, que « *l'Office⁹ et les Services du Gouvernement¹⁰ transmettent l'ensemble des données qu'ils ont eux-mêmes collectées, en*

⁹ L'Office fait référence à « *l'organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique en application du décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé « O.N.E. »* » (article 1^{er}, §1^{er}, 13^o du décret du 18 avril 2024).

¹⁰ Les services du Gouvernement sont définis comme « *les Administrations Générales chargées de la mise en œuvre de la politique du Gouvernement dans la partie du secteur non-marchand qui les concerne au sein du Ministère de la Communauté française* » (article 1^{er}, §1^{er}, 19^o du décret du 18 avril 2024).

application de ce décret et poursuivant les finalités visées à l'article 2, à la Direction¹¹ afin d'alimenter le cadastre de l'emploi non-marchand ».

28. Tout d'abord, l'Autorité estime que certains éléments de cet article **manquent de clarté**. Ainsi, **la formulation du point 1°**, à savoir « *les employeurs qui entrent dans le périmètre de chaque participant* » **mériterait d'être revue**, afin de mieux identifier les employeurs concernés. Par ailleurs il conviendrait de **spécifier quelles sont les entités, autres que les employeurs, visées au point 3°**. Cette clarification est nécessaire afin de garantir que les obligations de communication de données à caractère personnel qui leur sont imposées soient effectivement applicables.
29. Ensuite, l'Autorité relève que la **définition du terme** « participants »¹² **prête à confusion**. En l'état, il apparaît que l'auteur du décret englobe sous cette **notion tant les sources que les usagers des données à caractère personnel**. Or, ces catégories d'acteurs ne peuvent pas poursuivre les mêmes finalités, ni effectuer les mêmes traitements (ou mandater des tiers pour effectuer ces traitements pour eux). L'Autorité recommande dès lors **revoir cette définition afin de clarifier le rôle et le statut** des « participants ».
30. Par ailleurs, **la transmission des données à caractère personnel issues de sources authentiques par les participants à la Direction**, en vue d'alimenter le cadastre de l'emploi non marchand, soulève plusieurs difficultés majeures ;
31. Premièrement, l'Autorité s'interroge sur la **légitimité du mécanisme prévu**, en vertu duquel ce sont les **participants eux-mêmes** qui seraient chargés de transmettre des données extraites de sources authentiques à la Direction. En effet, si l'objectif est que **les services du Gouvernement aient accès** à (et puissent utiliser) les données contenues dans les sources authentiques, **il leur appartient d'en solliciter l'accès directement, pour une finalité déterminée**, selon le mécanisme existant mis en place pour l'octroi d'accès à ces sources, et non d'en obtenir indirectement la communication par l'intermédiaire des participants/du cadastre. Un tel procédé permettrait en effet de **détourner les règles et mécanismes de contrôle inhérents aux sources authentiques**. Cette pratique soulève d'autant plus de préoccupations que, selon la rédaction actuelle du décret du 18 avril 2024, **les données ainsi collectées pourraient ensuite être transmises à des tiers en vue de leur usage ultérieur pour d'autres finalités, et ce, sans que ces tiers ni que ces finalités ne soient**

¹¹ L'article 1^{er}, §1^{er}, 3° définit la Direction comme « *le service habilité par le Gouvernement pour créer et gérer le cadastre de l'emploi non-marchand créé au sein du Ministère de la Communauté française tel que défini par le présent décret* ».

¹² La notion de participants vise « *toute autorité publique de la Communauté française, identifiée par le Gouvernement de la Communauté française, qui agit en tant que fournisseur ou en tant que consommateur de données dans le cadastre de l'emploi non-marchand* » (Article 1^{er}, §1^{er}, 14° du décret du 18 avril 2024). L'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024 précise que sont visés, notamment, les Administrations générales de la Culture, des Maisons de justice, du Sport, l'Office de la Naissance et de l'Enfance, l'Aide à la jeunesse.

définis à ce stade (voir également la section e) du présent avis). Une telle diffusion non encadrée de ces données à caractère personnel est susceptible d'entraîner une multiplication des risques pour les droits et libertés des personnes concernées (par exemple, des risques plus élevés de détournement de finalité, de tentative d'accès non autorisé ou encore de piratage informatique)¹³.

32. Deuxièmement, l'Autorité exprime une réserve quant à la **création d'une banque de données issues de sources authentiques**. Par principe, **une source authentique est unique et ne doit pas être dupliquée**. Pour une protection accrue de la vie privée des personnes concernées, l'Autorité s'est positionnée, dans ses avis antérieurs¹⁴, en faveur de l'intégration de services plutôt que de l'intégration de données. La constitution d'une nouvelle base de données regroupant des données extraites de plusieurs sources authentiques est contraire au principe et à la définition (à la finalité) mêmes de ces sources, qui visent à garantir une information fiable, centralisée à un seul endroit, et soumise à des contrôles rigoureux en matière de qualité, d'accès et de sécurité. Le **mécanisme consistant à copier-coller les données issues de sources authentiques dans une nouvelle base de données n'est donc pas acceptable**.

33. Troisièmement, le concept de base de données issues de sources authentiques de données pose encore des **difficultés juridiques additionnelles** lorsqu'il a pour objectif de regrouper des données issues de sources authentiques relevant de **différents niveaux de pouvoirs**. En l'état de la définition du terme « sources authentiques » figurant dans le décret¹⁵, il semble envisageable que les données du cadastre puissent provenir de sources externes à l'entité fédérée, notamment de sources fédérales. Dans ce contexte, l'Autorité s'interroge sur la **compétence d'une autorité fédérée à dupliquer**, dans le cadre d'un traitement autonome, **des données structurées et organisées par une entité fédérale**. D'ailleurs, le Conseil d'état, dans son avis n°73.843/4 du 18 décembre 2023 relatif à l'avant-projet de décret *instituant le cadastre de l'emploi non-marchand en Communauté française*, a souligné que le dispositif permettant aux autorités publiques de la Communauté française d'obtenir des données à caractère personnel auprès de sources authentiques doit être interprété **dans le strict**

¹³ L'Autorité souligne également que permettre l'intégration de données à caractère personnel issues de sources authentiques implique de permettre la multiplication des copies de données qui circulent, ce qui entraîne un problème de mise à jour des données.

¹⁴ Voir en ce sens les avis n°65/2019 du 27 février 2019, cons. 12 à 20, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-65-2019.pdf>, ainsi que n°154/2023 du 20 octobre 2023, cons. 68 à 72, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-154-2023.pdf>

¹⁵ L'article 1er, §1er, 20° définit une source authentique comme « toute base de données, qui contient des données de références, validées et mises à jour par un gestionnaire qui en est le responsable unique et qui est alimentée par des fournisseurs et mise à disposition de consommateurs, selon une procédure qui respecte notamment les exigences de protection et de sécurisation des données personnelles ».

respect des limites inhérentes à la répartition des compétences, telles que rappelées notamment dans l'avis n°73.454/4¹⁶.

34. A la lumière de ce qui précède, l'Autorité émet de vives critiques à l'égard du mécanisme envisagé pour l'alimentation du cadastre de l'emploi non-marchand au moyen de données issues de sources authentiques. En l'état, **ce cadastre semble s'apparenter à une base de données généraliste et non délimitée, centralisant un ensemble de données (y compris des données à caractère personne provenant de sources authentiques) sans que les finalités pour lesquelles ces données feront l'objet de traitements ne soient définies**. L'Autorité invite dès lors l'auteur du décret du 18 avril 2024 à revoir en profondeur l'architecture du dispositif proposé et à assurer une meilleure délimitation du cadastre de l'emploi non-marchand.

d) Responsables du traitement

35. Le décret du 18 avril 2024 identifie plusieurs responsables du traitement :

- Le Ministère de la Communauté française (article 3, §4 du décret du 18 avril 2024) ;
- Les services du Gouvernement (article 8, §1^{er} du décret du 18 avril 2024) ;
- L'Office (article 8, §1^{er} du décret du 18 avril 2024).

36. En l'occurrence, l'Autorité estime que la qualité de responsable de traitement **ne se limite pas à ces instances**. La **Direction**, en tant que **service chargé de la gestion de la base de données**, y compris de l'encodage des données à caractère personnel, joue également un rôle déterminant dans le traitement des données et **doit être reconnue comme responsable du traitement**.

37. L'Autorité rappelle que la détermination par la réglementation du responsable du traitement participe à la prévisibilité de la norme et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD. La désignation du responsable du traitement doit être adéquate au regard des circonstances factuelles¹⁷. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour

¹⁶ Cet avis n°73.454/4 du 7 juin 2023 dispose que « [...] un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que dans le respect de la répartition des compétences. Or, il n'appartient pas à la Région wallonne, dans le cadre de ses compétences en médecine préventive, de s'octroyer unilatéralement un accès à une banque de données qui aurait été créée par le législateur fédéral dans le cadre de ses propres compétences en matière de soins de santé sans qu'il n'ait lui-même envisagé un accès à des tiers dans le respect de ces compétences. Si la Région wallonne dispose d'un droit d'accès à certaines banques de données ou registres fédéraux, c'est parce que la loi qui organise ces banques de données ou registres le permet expressément et moyennant le respect des modalités d'accès qu'elle prévoit, dans le respect des compétences de l'État fédéral. Le cas échéant, au vu des compétences mises en œuvre, la mise sur pied d'une banque de données ou d'un registre peut requérir un mécanisme de coopération dans le respect des articles 92bis et 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. La question se pose en des termes identiques concernant un registre établi par tout autre niveau de pouvoir ».

¹⁷ Le Comité européen à la protection des données insiste sur la nécessité d'approcher le concept de responsable de traitement dans une perspective factuelle. Voir : Comité européen à la protection des données, Guidelines 07/2020 *on the concepts of controller and processor in the GDPR*, version 2.0., adopted on 7 July 2021, p. 10 et s., disponible sur https://www.edpb.europa.eu/system/files/en?file=2023-10/EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf

chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement. En cas de responsabilité conjointe de traitement¹⁸, les tâches pertinentes respectives des responsables conjoints du traitement visant à assurer que les traitements de données à caractère personnel visés sont faits dans le respect du RGPD seront, conformément à l'exigence de l'article 26 du RGPD, déterminées de manière transparente.

38. En l'espèce, les **définitions de « services du Gouvernement » et de « la Direction »** telles que formulées dans le décret du 18 avril 2024 **ne permettent pas d'identifier clairement** les responsables du traitement de chaque (type de) traitement de données. En effet, cette désignation ne permet pas aux personnes concernées de comprendre quelle autorité est habilitée à traiter quelle (catégorie de) donnée(s) afin d'atteindre quelle finalité, ni de savoir à quelle entité/ autorité elles doivent s'adresser pour exercer leurs droits et est donc de nature à compliquer l'exercice de ces droits tels que prévus aux articles 12 à 22 du RGPD¹⁹. L'Autorité l'invite à amender le décret **en identifiant**, pour chaque traitement de données, **l'entité spécifique** qui doit être considérée comme responsable du traitement. **A défaut**, il conviendrait de **prévoir dans le décret une délégation au Roi**, afin de lui confier la tâche de désigner, par voie d'arrêté, le service ou l'institution qui doit être considéré comme le responsable du traitement au sein du Gouvernement.
39. Par ailleurs, l'Autorité estime que si, dans le cadre de la mise en œuvre des finalités visées à l'article 2, §2, alinéa 2 du décret du 18 avril 2024 – en lien avec l'octroi de subventions – des données à caractère personnel sont effectivement collectées, et **si les employeurs traitent les données de leurs travailleurs à ces fins**, ceux-ci devront **également être considérés comme responsables du traitement** dans ce contexte.

e) Destinataires des données à caractère personnel

40. L'article 2, §2 du décret prévoit que les données à caractère personnel reprises dans le cadastre sont transmises au Gouvernement. L'article 9 du décret du 18 avril 2024 précise, quant à lui, que : d'une part « *la Direction ne transmet à l'Office, aux Services du Gouvernement et aux Ministres compétents que les données non anonymisées ou non pseudonymisées qui sont strictement nécessaires à la poursuite des finalités définies à l'article 2 du présent décret* » et, d'autre part, que « *la Direction ne transmet aux Services du Gouvernement et aux Ministres*

¹⁸ Selon l'article 8, §2 du décret du 18 avril 2024, les services du Gouvernement et l'Office sont tous deux responsables des traitements visant l'intégration des données des secteurs relevant des missions de l'Office au sein du cadastre de l'emploi non-marchand. Les obligations et responsabilités de chaque partie sont définies dans un accord de collaboration entre les deux institutions.

¹⁹ Voir également en ce sens l'avis 112/2022 du 3 juin 2022, cons. 43, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-112-2022.pdf>

compétents que les données agrégées anonymisées ou, à défaut, pseudonymisées qui sont strictement nécessaires à la poursuite des finalités définies à l'article 2 du présent décret ». Ces dispositions appellent plusieurs remarques de la part de l'Autorité.

41. En premier lieu, il convient de **préciser quelles sont les institutions ou entités qui seront les destinataires des données**. Les dispositions susmentionnées peuvent être interprétées comme permettant le transfert de l'ensemble des données à caractère personnel des employeurs et des travailleurs à **l'ensemble du Gouvernement**, sans distinction. A l'instar des observations formulées en matière de désignation des responsables de traitement, l'Autorité invite l'auteur du projet à **identifier de manière spécifique les services qui seront destinataires** de chaque catégorie de données à caractère personnel issues du cadastre de l'emploi non-marchand. Par ailleurs, étant donné que le Gouvernement dispose **déjà** d'un accès au cadastre, l'Autorité **s'interroge sur la nécessité et la pertinence de prévoir, en plus de cet accès, une transmission généralisée des données à l'ensemble de ses services**. L'Autorité considère qu'il serait plus approprié de limiter cet accès **aux seuls services gouvernementaux compétents**, sans recourir à une transmission généralisée de données à caractère personnel. Une telle approche permettrait de limiter la circulation de données et de réduire les risques liés à des communications excessives ou inutiles.
42. En second lieu, l'Autorité s'interroge quant à la **pertinence de transmettre des données non anonymisées ou non pseudonymisées à l'Office, aux services du Gouvernement et aux Ministres compétents**. Si les finalités poursuivies, telles que prévues à l'article 2, §2 du décret du 18 avril 2024, se limitent à la réalisation de statistiques et au développement d'une « vue détaillée du secteur », et que l'auteur du projet n'entend pas permettre à ces instances de réutiliser les données à d'autres fins, l'Autorité ne perçoit pas en quoi la communication de données non anonymisées ou non pseudonymisées **serait justifiée**²⁰. A défaut d'une telle justification, il convient **de supprimer la mention de la transmission de données à caractère personnel (non anonymisées) ou non pseudonymisées à ces entités**²¹.

²⁰ En outre, l'Autorité rappelle que rendre des données à caractère personnel anonymes constitue un traitement de données à caractère personnel dont la finalité doit par conséquent être déterminée dans le projet. Le recours aux données anonymes ne permet donc pas d'échapper à la détermination d'une finalité spécifique et déterminée dans le décret lui-même. Voir en ce sens l'avis 131/2022 du 1^{er} juillet 2022, cons. 26, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-131-2022.pdf>

²¹ L'Autorité souhaite rappeler que le Conseil d'état, dans son avis n°74.843/4 du 18 décembre 2023 relatif au décret du 18 avril 2024 a également attiré l'attention sur cette problématique. En effet, l'Autorité rejoint l'opinion du Conseil d'état en ce qui concerne l'inadéquation entre les finalités énoncées à l'article 2, §1^{er}, alinéa 2 du décret et le traitement envisagé de données à caractère personnel non anonymisées. A la page 7 de son avis, le Conseil d'état estime que « l'auteur de l'avant-projet part du principe que les finalités poursuivies pourraient requérir que les données traitées ne soient pas anonymisées. Cela étant, sachant que plusieurs des finalités du traitement des données prévues par l'article 2, §2 de l'avant-projet portent sur des études (s'agissant par exemple de « développer une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non-marchand ») et des analyses statistiques, la section de législation n'aperçoit pas ce qui justifierait que des données non anonymisées soient utilisées pour la réalisation de ces finalités ».

43. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il serait opportun de procéder à une **agrégation des données au niveau des institutions qui collectent les données**, afin d'éviter de centraliser toutes ces données à caractère personnel alors que cela ne semble pas nécessaire²². Les informations complémentaires fournies indiquent d'ailleurs que « *la vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non marchand consiste en une agrégation des données individuelles* ». Le décret du 18 avril 2024 devrait donc être revu de manière substantielle **afin d'intégrer cette logique et permettre l'agrégation au niveau des institutions concernées**, dès les premières étapes du traitement.
44. L'Autorité tient toutefois à rappeler que l'agrégation de données, pour autant que ce processus soit clairement défini, **ne rend pas nécessairement les données anonymes**, c'est-à-dire hors du champ d'application du RGPD²³.
45. A toutes fins utiles, l'Autorité réitère les considérations au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation qu'elle exprime de manière constante dans ses avis. Elle 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.
46. L'Autorité constate que l'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024 ne contient aucune information quant à la stratégie d'anonymisation envisagée. Or, la transparence quant à la méthode d'anonymisation utilisée ainsi qu'une analyse des risques liés à la réidentification constituent des éléments qui contribuent à une approche réfléchie du processus d'anonymisation.
47. Pour le surplus, l'Autorité renvoie 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, sur les techniques d'anonymisation²⁴.
48. Par ailleurs, l'Autorité attire l'attention de l'auteur du décret du 18 avril 2024 sur le fait qu'il existe une différence entre les données pseudonymisées définies par l'article 4(5) du RGPD

²² Voir également en ce sens les avis n° 232/2022 du 29 septembre 2022, cons. 30, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-232-2022.pdf> et n°107/2023 du 29 juin 2023, cons. 26, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-107-2023.pdf>. Si nécessaire, du bruit doit être ajouté aux données afin d'empêcher toute réidentification des personnes concernées pour que les données soient considérées comme anonymes. L'Autorité attire donc l'attention de l'auteur du décret du 18 avril 2024, dans ce contexte, sur le concept de « *differential privacy* » : voir notamment à ce propos sur le plan général, les explications fournies par le U.S. Census bureau, <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census/decade/2020/planning-management/process/disclosure-avoidance/differential-privacy.html>

²³ Voir également en ce sens l'avis 45/2019 du 6 février 2019, cons. 8, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-45-2019.pdf>

²⁴ Cet avis est disponible à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_fr.pdf

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 champ d'application du RGPD²⁵.

49. Dès lors, eu égard à la définition de données à caractère personnel telle que figurant à l'article 4.1) du RGPD²⁶, il convient de s'assurer que, le cas échéant, les standards élevés requis pour l'anonymisation sont bien atteints et que les données ne sont pas simplement pseudonymisées. Le traitement de telles données, même pseudonymisées, doit effectivement être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD.

50. Il résulte de ce qui précède que lorsqu'il sera question de pseudonymisation :

- Il conviendra de se référer aux rapports de l'Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité relatifs aux techniques et meilleures pratiques de pseudonymisation²⁷ ;
- Ce traitement devra être encadré par toutes les garanties requises et répondre aux principes prévalant en la matière²⁸.

f) Proportionnalité et minimisation des données à caractère personnel

51. L'article 5, §§3 et 4 du décret du 18 avril 2024 est rédigé comme suit : « *§3. Dans le cadre des traitements visés par le présent décret, les catégories de données concernant les travailleurs sont les suivantes :*

1° les données d'identification et de contact, en ce compris le nom, le prénom, le numéro de registre national²⁹, le code postal et la localité du domicile, la date de naissance, le genre³⁰ ;

2° les données relatives à la profession et à l'emploi, en ce compris :

a) La relation de travail et le lieu de travail ;

²⁵ Considérant 26 du RGPD.

²⁶ Le RGPD définit les données à caractère personnel comme « *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 Voir en ce sens les rapports suivants d'ENISA : « *Pseudonymisation techniques and best practices* » du 3 décembre 2019, disponible sur <https://www.enisa.europa.eu/publications/pseudonymisation-techniques-and-best-practices> et « *Data pseudonymisation : Advanced techniques and use cases* » du 28 janvier 2021, disponible sur <https://www.enisa.europa.eu/publications/data-pseudonymisation-advanced-techniques-and-use-cases>

²⁸ 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 5.1. c) du RGPD.

²⁹ Cette disposition précise que la récolte du numéro de registre national est nécessaire « *pour assurer la qualité des données dans la base de données centralisée, et l'accès aux données et aux données personnelles du travailleurs aux sources authentiques. Lorsque la personne physique n'est pas inscrite au Registre national, le responsable de traitement traite le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la sécurité sociale* ».

³⁰ Cette disposition précise que la données genre est traitée par le responsable de traitement à des fins statistiques.

- b) *La fonction et la qualification du travailleur ;*
- c) *Le temps de travail et les prestations du travailleur ;*
- d) *La rémunération du travailleur et le coût salarial incluant les aides à l'emploi éventuelles et les autres subventions qui couvrent tout ou partie de coût.*

§4. *Dans le cadre des traitements visés par le présent décret, les catégories de données concernant les employeurs sont les suivantes :*

1° les données d'identification et de contact, en ce compris le nom, le numéro de la Banque Carrefour des Entreprises ou de l'Union européenne, l'adresse, le code postal et la localité ;

2° les données relatives à la profession et à l'emploi, en ce compris :

- 1. Les données relatives aux informations générales du personnel salarié, éventuel, des employeurs ;*
- 2. Les données permettant la prise de contact des personnes responsables et/ ou de contact, disposant d'informations nécessaires à la poursuite des finalités du cadastre visées à l'article 2 du présent décret, c'est-à-dire le nom, le prénom, le genre et l'adresse courriel ;*
- 3. Les données relatives à la possible affiliation à un secrétariat social »*

52. Cette disposition précise également que la récolte du numéro de registre national est nécessaire « *pour assurer la qualité des données dans la base de données centralisée et l'accès aux données et aux données personnelles du travailleurs aux sources authentiques. Lorsque la personne physique n'est pas inscrite au Registre national, le responsable de traitement traite le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la sécurité sociale* ». L'Autorité rappelle, à cet égard, que si l'usage du numéro d'identification de la BCSS est libre³¹, tel n'est pas le cas du numéro d'identification du Registre national dont l'utilisation est strictement réglementée par l'article 8 de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques³². Par ailleurs, afin d'en améliorer la clarté, l'Autorité recommande de **reformuler le passage de l'article mis en évidence ci-dessus** comme suit : « *Lorsque la personne physique n'est pas inscrite au Registre national, le responsable de la collecte et de l'enregistrement de ses données dans le cadastre collecte et y enregistre le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la sécurité sociale* ».

- e) *Traitement ultérieur des données à caractère personnel*

53. L'article 4 du décret du 18 avril 2024 est rédigé comme suit : « *§1^{er}. Les données et les données personnelles traitées dans le cadre des traitements visés par le présent décret peuvent être*

³¹ Voir à cet égard la loi du 15 janvier 1990 *organique de la Banque Carrefour de la sécurité sociale*, art. 8.

³² L'utilisation du numéro de Registre national ne peut avoir lieu que si la (les) instance(s) concernée(s) dispose(nt) de l'autorisation requise conformément à l'article 8, §1, alinéa 3 de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques*.

traitées ultérieurement par le Ministère à des fins de recherches scientifiques, historiques ou à des fins statistiques.

§2. Les données et les données personnelles traitées par le Ministère aux fins visées au paragraphe 1^{er} sont, avant tout transfert éventuel anonymisées ou, si les objectifs visés par le traitement ne peuvent pas être atteints avec une anonymisation, pseudonymisées.

§3. Les données personnelles traitées dans le cadre des traitements visés par le présent décret peuvent être traitées ultérieurement par des tiers à d'autres fins que celles prévues au paragraphe 1^{er} du présent article en application de réglementations nationales en vigueur ».

54. L'article 23 de l'avant-projet de décret soumis pour avis modifie les §§1^{er} et 2 de l'article 9 du décret du 18 avril 2024, en ce qu'ils prévoient désormais que les données peuvent **être traitées ultérieurement par les participants** (en lieu et place du Ministère) à des fins de recherches scientifiques, historiques ou statistiques. A cet égard, l'Autorité rappelle qu'une administration ne peut réaliser des traitements ultérieurs à des fins statistiques **que sur base de données strictement nécessaires et qu'elle a légitimement collectées pour la réalisation de ses propres missions administratives opérationnelles**. En effet, lorsqu'une autorité publique dispose déjà des données relatives à ses propres travailleurs, elle est en mesure de produire des statistiques à partir de ces informations, sans devoir recourir au cadastre de l'emploi. Certes, les données dont elle dispose ne permettent pas de réaliser des statistiques couvrant l'ensemble du secteur, mais uniquement celui relevant de sa compétence, ce qui correspond à ses missions propres. Il ne relève pas du rôle d'une autorité publique d'établir des statistiques globales pour l'ensemble du secteur de l'emploi non-marchand.
55. En outre, lorsque les traitements sont envisagés **spécifiquement pour la production de statistiques publiques en vue de l'orientation des politiques publiques**, les principes de nécessité et de proportionnalité requièrent que ce soient **les organismes de statistiques publiques**, plus aptes et légitimement habilités pour ce faire, **qui interviennent**. En effet, ces organismes sont soumis à des cadres juridiques spécifiques qui garantissent la protection des données à caractère personnel des personnes concernées, le secret statistique et la qualité de la statistique publique en termes d'objectivité, d'impartialité et d'indépendance professionnelle ; prérequis nécessaires à l'absence de pression sur ces organismes de statistiques publiques et, *in fine*, à la qualité de la statistique publique sur laquelle se basent les orientations politiques³³.
56. Dès lors, l'Autorité **accueille favorablement** la mention explicite, dans l'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024, de la transmission des données à STATBEL, IWEPS et WALSTAT en

³³ Voir en ce sens l'avis n°150/2023 du 20 octobre 2023, cons. 45 à 47, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-150-2023.pdf>

vue de l'élaboration d'outils statistiques. L'intervention de ces autorités statistiques constitue une garantie fondamentale pour se prémunir contre les détournements de finalité des données. Par contre, l'Autorité exprime des **réserves** quant à l'article 9, §1^{er}, 3^o du décret, qui prévoit la **transmission de données agrégées anonymisées ou pseudonymisées aux services du Gouvernement et aux Ministres compétents**, notamment si **ces données sont utilisées à des fins statistiques**. L'Autorité insiste sur la **nécessité de réserver la production de statistiques aux seuls instituts de statistique publique légalement habilités à cet effet**.

57. Par ailleurs, l'Autorité constate que le §3 de l'article 4 du décret, tel que rédigé, ne présente **ni plus-value ni prévisibilité suffisante** en matière de protection des données à caractère personnel. L'Autorité relève un **manque de clarté quant aux tiers visés et aux finalités poursuivies**. Selon l'exposé des motifs du décret du 18 avril 2024, la seule transmission de données à des tiers envisagée concerne celle nécessaire à la réalisation d'outils statistiques, avec pour seuls destinataires mentionnés les organismes STATBEL, IWEPS et WALSTAT. Or, la rédaction actuelle de cette disposition mentionne explicitement une transmission de données à des fins autres que les recherches scientifiques, historiques ou statistiques. Il conviendrait de **reformuler cette disposition en déterminant quelles finalités spécifiques sont visées³⁴, quelles catégories de données sont susceptibles d'être communiquées, les tiers susceptibles d'en être destinataires, et dans quelles circonstances les données doivent nécessairement être anonymisées ou pseudonymisées**.

58. En l'état, ce paragraphe semble constituer une sorte de **blanc-seing autorisant des réutilisations ultérieures générales** des données à caractère personnel. La rédaction actuelle laisse en effet entendre que le cadastre pourrait être conçu de manière à **faciliter les usages ultérieurs** de données à caractère personnel, alors que les finalités expressément énoncées pourraient être atteintes par l'utilisation de données anonymisées ou pseudonymisées. Si l'objectif réel est de créer une source authentique, il importe de le formuler explicitement, en précisant clairement l'objectif poursuivi par cette source.

B. Remarques sur l'avant-projet de décret soumis pour avis

59. Le Chapitre VIII de l'avant-projet de décret apporte une série de modifications au décret du 18 avril 2024. L'Autorité souhaite formuler plusieurs observations relatives aux implications de ces modifications en matière de protection des données à caractère personnel.

³⁴ L'Autorité rappelle qu'en vertu de l'article 5.1.b) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

60. L'article 22 de l'avant-projet modifie l'article 2 du décret du 18 avril 2024, en **élargissant le champ d'application du cadastre** de l'emploi non-marchand aux employeurs des secteurs du non-marchand. Il y est également précisé que *« les finalités énoncées à l'alinéa 1^{er} du présent article sont réalisées au bénéfice des participants au cadastre de l'emploi non-marchand ainsi qu'au bénéfice des employeurs et travailleurs des secteurs du non-marchand »*. Selon les informations complémentaires reçues, cette formulation signifie que la vue détaillée et les analyses statistiques sont réalisées *« pour permettre aux participants de mieux connaître leur secteur. Le présent avant-projet de décret propose justement de rajouter que les finalités se font également au bénéfice des employeurs et des travailleurs du secteur non-marchand parce qu'un des objectifs est que le cadastre permet de développer les secteurs d'activités »*.
61. L'Autorité estime toutefois que cette formulation soulève plusieurs **ambiguïtés**, notamment quant au **statut et au rôle exacts des participants, employeurs et travailleurs** dans le cadre des traitements de données. L'expression utilisée – « au bénéfice de » – est **inhabituelle** et **potentiellement trompeuse** dans le vocabulaire juridique applicable. Elle laisse entendre que ces catégories de personnes seraient les seuls bénéficiaires ou destinataires des traitements des données incluses dans le cadastre. Or, s'agissant des **travailleurs**, ils ne peuvent être considérés comme bénéficiaires des traitements de données, dans la mesure où ce sont leurs données à caractère personnel qui sont collectées, enregistrées dans le cadastre et qu'ils ne disposent d'aucun droit d'accès à cette base de données. S'agissant des **employeurs**, la formulation actuelle pourrait induire en erreur en laissant entendre qu'ils disposent eux aussi d'un accès au cadastre, alors qu'en réalité, seuls le Comité d'accompagnement et le Gouvernement y ont accès. En outre, cette formulation n'apporte **aucune plus-value** en termes de prévisibilité. Afin de garantir la clarté et la lisibilité du texte, l'Autorité recommande de **supprimer ou de reformuler cette phrase**.
62. L'article 23 de l'avant-projet modifie l'article 4 du décret du 18 avril 2024 en remplaçant le Ministère par les participants comme entité pouvant effectuer des traitements ultérieurs à des fins scientifiques, historiques ou statistiques. Sur ce point, l'Autorité **renvoie aux observations formulées aux considérants 42 à 48 et 55 à 56 du présent avis**, notamment sur les exigences liées à l'anonymisation, à la pseudonymisation et à la compétence des organismes statistiques officiels.
63. L'article 24 du projet modifie l'article 6, §3 du décret du 18 avril 2024. Ce paragraphe est désormais formulé comme suit : *« Le Ministère et l'ONE créent et gèrent, à cette fin, des solutions informatiques sécurisées, permettant la collecte, l'exploitation, la communication, le transfert et le stockage des données et des données personnelles. Le Gouvernement définit les mesures de sécurité des solutions informatiques du Ministère visées à l'alinéa précédent.*

Afin d'assurer la gestion administrative des solutions informatiques sécurisées créées par le Ministère visées à l'alinéa 1^{er} du présent paragraphe, le Ministère traite les catégories de données personnelles relatives à l'identification, l'authentification, la prise de contact, la navigation et la traçabilité des utilisateurs des solutions informatiques.

Le Gouvernement précise la liste des données personnelles par catégories de données et par catégories de personnes concernées ainsi que les durées de conservation de celles-ci ».

64. Selon les informations complémentaires fournies, cette disposition vise à créer une base légale aux traitements de données liés à l'usage des applications informatiques mises en place par les différents participants pour récolter, encoder et traiter les données. L'Autorité considère qu'il conviendrait **de préciser que la création et la gestion des solutions informatiques sécurisées s'inscrivent dans le cadre de la constitution et de l'utilisation du cadastre de l'emploi non-marchand**. L'Autorité présume que l'alinéa se référant aux catégories de données personnelles « *relatives à l'identification, l'authentification, la prise de contact, la navigation et la traçabilité des utilisateurs des solutions informatiques* » vise en réalité la journalisation des données. L'Autorité souligne qu'une telle journalisation permet notamment de vérifier qui a consulté quoi dans les applications informatiques, pourquoi et à quel moment, de manière à ce que toute consultation des données pour une finalité non interne ou à titre personnel puisse être détectée ou sanctionnée.
65. A cet égard, l'Autorité **insiste sur la nécessité que seules les personnes dûment habilitées aient accès** à ces applications et qu'elles ne puissent **consulter que les informations auxquelles elles sont autorisées à accéder**. Concernant la méthode d'authentification qui sera utilisée dans le cadre de la gestion des accès aux espaces numériques, l'Autorité rappelle³⁵ que si des données à caractère personnel sont accessibles au sein d'espaces numériques, l'utilisation d'une méthode d'authentification forte telle que le module d'authentification de la carte d'identité ou un système équivalent permettant d'assurer un niveau de sécurité adéquat est indiquée³⁶.

³⁵ Voir en ce sens l'avis n°108/2020 du 5 novembre 2020, cons. 18, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-108-2020.pdf>

³⁶ L'utilisation de l'eID ou d'Itsme peuvent être envisagée comme moyen d'authentification. En effet, l'Autorité rappelle que la Belgique a notifié l'eID et Itsme comme schémas d'identification électronique offrant un niveau élevé de garantie au sens de l'article 8.2., c) du Règlement eIDAS.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis qu'il convient de :

- **Clarifier la finalité** visant à permettre « *le développement d'une vue détaillée de l'ensemble de l'emploi du secteur non-marchand* », afin qu'elle soit considérée comme suffisamment déterminée, explicite et légitime au sens du RGPD (cons. 14 et 15) ;
- **Préciser la nature des données traitées** dans le cadre des finalités énoncées à l'article 2, §2, alinéa 2. Si des données à caractère personnel sont effectivement utilisées, il convient de **justifier la nécessité de ce traitement**, de **reformuler la finalité** visant à « *évaluer l'impact d'une modification législative ou réglementaire de façon globale et individuelle, employeur par employeur et d'optimiser la prise de décisions concernant les politiques d'autorisation, d'agrément ou de reconnaissance, de subventionnement et de développement du secteur socioculturel* », afin de la rendre suffisamment précise (cons. 18 à 20), ainsi que **d'identifier de manière précise quel service est chargé de la mise en œuvre de cette finalité** (cons. 21) ;
- **Reformuler l'article 3** du décret du 18 avril 2024 afin d'éviter toute confusion entre les finalités du traitement et les opérations de traitement (cons. 23) ;
- **Préciser les services, mentionnées à l'article 3 du décret du 18 avril 2024, qui seront effectivement fournis dans le cadre du subventionnement à l'emploi** tel que prévu par le décret du 24 octobre 2008 (cons. 25) ;
- **Préciser les modalités du contrôle des demandes de subvention** si celles-ci impliquent un véritable contrôle (cons. 25) ;
- **Clarifier la finalité** visant à « *piloter et évaluer les mesures en matière d'emploi dans le secteur non-marchand prévues par le présent décret* » afin qu'elle soit considérée comme suffisamment déterminée, explicite et légitime au sens du RGPD (cons. 25) ;
- **Revoir la formulation du point 1° de l'article 6** du décret du 18 avril 2024, à savoir « *les employeurs qui entrent dans le périmètre de chaque participant* » (cons. 28) ;
- **Spécifier quelles sont les entités, autres que les employeurs**, visées au point 3° de l'article 6 du décret du 18 avril 2024 (cons. 28) ;
- **Revoir la définition du terme « participants »** afin de clarifier leur rôle et statut (cons. 29) ;
- **Revoir en profondeur l'architecture du mécanisme consistant à créer une banque de données issues de sources authentiques et assurer une meilleure délimitation du cadastre de l'emploi non-marchand** (cons. 30 à 34) ;

- **Désigner explicitement la Direction** comme responsable du traitement pour la gestion de la base de données (cons. 36) ;
- **Identifier clairement les entités responsables de traitement** pour chaque opération de traitement, ou, à défaut, prévoir une délégation au Roi pour désigner le(s) service(s) compétent(s) au sein du Gouvernement (cons. 37 à 39) ;
- **Préciser les destinataires** des données à caractère personnel, en identifiant les institutions ou services spécifiquement concernés (cons. 41) ;
- **Justifier la transmission** des données à caractère personnel à l'Office, aux services du Gouvernement et aux Ministres compétents. A défaut de justification adéquate, cette transmission devrait être évitée (cons. 42) ;
- **Prévoir l'agrégation** des données au niveau des institutions concernées afin de limiter la centralisation inutile des données à caractère personnel (cons. 43) ;
- **Reformuler un extrait de l'article 5, §4** du décret du 18 avril 2024 comme suit : *« Lorsque la personne physique n'est pas inscrite au Registre national, le responsable de la collecte et de l'enregistrement de ses données dans le cadastre collecte et y enregistre le numéro d'identification de la Banque Carrefour de la sécurité sociale »* (cons. 52) ;
- **Revoir la transmission des données anonymisées ou pseudonymisées** aux services du Gouvernement et aux Ministres compétents lorsqu'elles sont utilisées à des fins statistiques, en réservant la production de statistiques, en vue de l'orientation de la politique publique, aux seuls instituts publics légalement habilités à cet effet (cons. 54 à 56) ;
- **Reformuler la disposition relative aux traitements ultérieures par des tiers à des fins autres que scientifiques, historiques ou statistiques** en identifiant clairement : les finalités précises, les catégories de données qui sont susceptibles d'être communiquées, les tiers susceptibles d'en être destinataires et les circonstances dans lesquelles l'anonymisation ou la pseudonymisation s'impose (cons. 57 et 58) ;
- **Supprimer ou reformuler la phrase** *« les finalités énoncées à l'alinéa 1^{er} du présent article sont réalisées au bénéfice des participants au cadastre de l'emploi non-marchand ainsi qu'au bénéfice des employeurs et travailleurs des secteurs du non-marchand »*, en raison des ambiguïtés qu'elle soulève (cons. 61) ;
- **Préciser que la création et la gestion des solutions informatiques sécurisées s'inscrivent dans le cadre de la constitution et de l'utilisation** du cadastre de l'emploi non-marchand (cons. 64).

De manière plus générale, l'Autorité invite le législateur à procéder à une **révision approfondie du décret du 18 avril 2024**, en tirant parti de l'avant-projet actuellement soumis pour avis, afin d'améliorer la lisibilité, la prévisibilité et la sécurité juridique du texte.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé.) Alexandra Jaspar, Directrice
