



Avis n° 34/2025 du 15 mai 2025

Objet : Avant-projet de décret modifiant la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante (CO-A-2025-014)

Mots-clés : capacités entrepreneuriales - compétences professionnelles - entreprises indépendantes - entrepreneurs - accès à la profession - guichets d'entreprises - finalités - accès à une base de données commune aux régions - délégation au Gouvernement (principe de légalité)

Introduction :

L'avis concerne un avant-projet de décret modifiant la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante .

L'avant-projet de décret vise à créer un cadre légal pour le traitement des données à caractère personnel nécessaires à la gestion des capacités entrepreneuriales en insérant un nouvel article 13/1 dans la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante.

Il s'agit d'une matière qui a été régionalisée dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat.

L'Autorité émet principalement des commentaires sur le manque de clarté et de précision dans la description de certaines finalités, des acteurs ayant accès à la base de données reprenant les informations et les décisions en matière de compétences professionnelles des personnes physiques, ainsi que dans la formulation de(s) délégation(s) au Gouvernement.

Vu le niveau d'ingérence limité à laquelle donnent lieu les traitements de données encadrés par le projet, l'Autorité considère que certains éléments essentiels de ces traitements de données peuvent être déterminés dans une norme de rang réglementaire.

Plusieurs adaptations du projet s'imposent. Pour une liste exhaustive des observations, se rapporter au dispositif.

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 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 de Monsieur Pierre-Yves Jeholet, Ministre wallon de l'Economie, de l'Industrie, du Numérique, de l'Emploi et de la Formation, (ci-après « le demandeur »), reçue le 21 février 2025 ;

Vu les informations complémentaires transmises le 19 mars 2025, le 1 avril 2025, le 4 avril 2025 et le 16 avril 2025 ;

Émet, le 15 mai 2025, l'avis suivant :

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

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un avant-projet de décret (ci-après, « le **projet** ») modifiant la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante (ci-après, « **la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante** »¹) qui impose à toute PME qui souhaite exercer, en tant que personne physique ou morale, une activité pour laquelle une inscription à la Banque Carrefour des Entreprises est nécessaire, de démontrer ses capacités entrepreneuriales. Par capacités entrepreneuriales, il faut comprendre aux termes de l'actuelle loi pour la promotion de l'entreprise indépendante, les connaissances de gestion de base et les compétences professionnelles pour des activités réglementées².
2. Le projet supprime l'obligation des entrepreneurs d'avoir des compétences de gestion de base³, tout en maintenant l'obligation de disposer de compétences professionnelles pour l'accès à

¹ Il s'agit d'une matière transférée à la Région wallonne suite à la sixième réforme de l'État.

² A titre d'exemple, parmi les 21 activités réglementées citées par l'exposé des motifs, figurent celle d'installateur-frigoriste, de boulanger-pâtissier, de coiffeur, d'opticien, ainsi que certaines professions spécifiques dans le secteur de la construction (plafonnage, toiture,...), etc. Aux termes de l'article 3 de la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante, les compétences professionnelles sont fixées par le Roi au niveau intersectoriel ou sectoriel sur demande ou après avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME.

³ Les compétences de gestion de base sont supprimées en Région flamande depuis 1^{er} septembre 2018 et en Région de Bruxelles-Capitales depuis le 15 janvier 2024.

certaines activités réglementées. Par conséquent, **le concept de « capacités entrepreneuriales » recoupe le même concept que celui de « compétences professionnelles ».**

3. Selon l'exposé des motifs, **le projet entend notamment « créer un cadre légal pour les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la gestion des capacités entrepreneuriales »**⁴ (des compétences professionnelles) par les guichets d'entreprise et le service désigné par le Gouvernement wallon. Dans ce même contexte, il vise également à prévoir explicitement dans la législation que les guichets d'entreprise agréés⁵, mentionnés à l'article III.59 du Code de droit économique, reconnaissent les compétences professionnelles des entrepreneurs⁶.
4. **Les données à caractère personnel concernées ont trait à diverses catégories de personnes concernées**, à savoir du chef d'entreprise, voire de son conjoint/son partenaire/cohabitant légal, de la personne physique qui exerce effectivement la direction technique journalière de l'entreprise ou de l'activité professionnelle, ainsi que celles des représentants de l'entreprise ou de leurs mandataires – lorsque ce sont ces personnes qui apportent la preuve de la compétence entrepreneuriale/professionnelle requise. **Le projet implique plusieurs opérations de traitements** de données à caractère personnel, telles que : la collecte des données, la vérification des données, leur enregistrement dans une base de données, la consultation de ces données dans la base de données, la gestion administrative des recours contre les décisions relatives à la reconnaissance des compétences professionnelles, l'échange de données, la conservation des données, l'établissement des statistiques, l'anonymisation des données.
5. Les compétences professionnelles peuvent être **prouvées** par les personnes concernées au moyen d'un titre (brevet, certificat, diplôme, etc.) ou d'une expérience professionnelle ou encore en réussissant un examen devant le jury central. **Pour les activités réglementées** en application de l'article 3, 2° de la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante, la compétence professionnelle requise pour l'activité déterminée est fixée par un arrêté qui détermine l'ensemble des exigences liées à l'exercice de cette activité. A ce jour, il y a 21 activités réglementées pour lesquelles les compétences professionnelles requises sont fixées (réglementées) par différents arrêtés royaux.

⁴ Voir Note rectificative 2 au Gouvernement wallon du 4/02/2025, p. 4.

⁵ Les guichets d'entreprises accomplissent différentes tâches comme, à titre d'exemple: l'inscription des entreprises soumises à l'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises (BCE) ; l'accomplissement des formalités relatives à l'accès à la profession ; les demandes d'autorisation nécessaires à l'exercice de leurs activités ; la vérification des conditions relatives aux autorisations (par exemple les capacités entrepreneuriales, l'autorisation d'effectuer du commerce ambulancier, etc.), la délivrance des extraits de la BCE, etc.

⁶ Selon l'exposé des motifs, le projet « comble également un vide juridique en permettant désormais aux Guichets d'Entreprises de reconnaître les compétences professionnelles des activités réglementées lors de l'inscription de toutes les entreprises (belges ou étrangères avec ou sans établissement en Belgique) dans la Banque-Carrefour des Entreprises ».

6. **A la lumière du projet et des informations complémentaires** fournies par le demandeur, l'Autorité comprend que :
- **Les guichets d'entreprises** collectent et vérifient les informations fournies par les personnes physiques concernées sur leurs compétences professionnelles et prennent les décisions concernant la reconnaissance de ces compétences en vue de l'inscription de ces entrepreneurs/entreprises dans la Banque-Carrefour des Entreprises. Lorsqu'un guichet d'entreprises refuse une demande (de modification) d'inscription en raison du fait que les compétences professionnelles ne sont pas démontrées, l'entreprise peut faire appel contre la décision au Conseil d'Etablissement.
 - Le **Conseil d'Etablissement** traite, entre autres, les recours contre les décisions de refus des guichets d'entreprises en matière de compétences professionnelles.
 - Le **service désigné par le Gouvernement wallon** (Service Public Wallonie Economie - ci-après « SPW Economie » - ainsi que cela semble ressortir des réponses fournies par le demandeur⁷) effectue les traitements de données liés au contrôle du respect des dispositions de la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante, au contrôle des guichets d'entreprise et à l'organisation des examens du jury central. Par ailleurs, il assure le greffe du Conseil d'Etablissement et il est responsable de la réalisation de statistiques anonymes.
 - **L'ASBL Smals** « *gère et héberge la base de données développée pour l'enregistrement des capacités entrepreneuriales des personnes physiques, pour le compte des Régions Wallonie et Bruxelles-Capitale* »⁸.
7. **L'Autorité constate que le projet concerne une norme de rang législatif qui fixe une partie des éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qu'il prévoit. La demande d'avis porte sur l'article 7 du projet** qui énumère les finalités des traitements de données à caractère personnel (paragraphe 1^{er}), les catégories de données à caractère personnel, les catégories de personnes concernées (paragraphe 2^e), les responsables du traitement (paragraphe 3^e et 4^e) et la durée de conservation (paragraphe 5^e) des données dont le projet prévoit le traitement.
8. **Le présent avis se limite au commentaire de l'article 7 du projet.**

II. Examen de la demande d'avis

⁷ À la lumière des informations complémentaires fournies par le demandeur, on peut conclure que l'expression « service désigné par le gouvernement » se réfère au Service public de Wallonie Économie.

⁸ Cet aspect ressort des réponses fournies par le demandeur lors de la mise en état du dossier.

A. Remarques d'ordre général

9. L'Autorité rappelle qu'en plus de devoir être nécessaire et proportionnée, toute norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance) encadrant des traitements de données à caractère personnel (et emportant, par nature, une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de légalité et de prévisibilité pour qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données⁹.

10. L'Autorité considère que les traitements de données à caractère personnel encadrés par le projet ne constituent pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées (les traitements ne portent pas sur des données appartenant à des catégories particulières de données à caractère personnel, les traitements n'ont pas lieu à des fins de surveillance, ils ne donnent pas lieu à une prise de décision entièrement automatisée ni de profilage, le projet ne limite pas les droits des personnes concernées au titre du RGPD, les traitements ne concernent pas des personnes vulnérables, etc.)

11. Excepté les remarques particulières formulées ci-dessous quant à certaines dispositions, le projet encadre généralement avec suffisamment de clarté et de précision les traitements de données à caractère personnel qu'il prévoit. Vu le niveau d'ingérence, l'Autorité considère que certains éléments essentiels des traitements de données peuvent être déterminés dans une norme de rang réglementaire.

B. Finalités

12. **Rappel des règles.** Conformément à l'article 5.1 b) du RGPD, un traitement de données à caractère personnel ne peut être réalisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes.

13. **En l'espèce,** il ressort de l'article 7 paragraphe 1 en projet (qui insère l'article 13/1. §1^{er} dans la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante) que les finalités des traitements de données à caractère personnel qui seront effectués dans le contexte de la reconnaissance des compétences professionnelles sont les suivantes :

⁹ Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, la norme qui fonde le traitement de données doit avoir certaines qualités : elle doit fixer de manière prévisible les éléments essentiels du traitement et elle doit être du rang de loi.

- « 1° la gestion et le traitement des procédures de reconnaissance de la compétence professionnelle ;
- 2° la gestion et le traitement de la procédure de recours auprès du Conseil d'Etablissement, instauré par la loi du 26 juin 2002 relative à l'instauration du Conseil d'Etablissement ;
- 3° l'organisation des jurys centraux visés à l'article 8 ;
- 4° le contrôle du respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution ;
- 5° le contrôle de l'exécution des missions des guichets d'entreprises agréés ;
- 6° la gestion d'une base de données qui reprend les décisions relatives aux compétences professionnelles des personnes physiques ;
- 7° la réalisation de statistiques anonymes ;
- 8° l'échange d'informations entre les guichets d'entreprises agréés et le service désigné par le Gouvernement wallon pour les finalités visées aux 2° à 6°. ».

14. La description des certaines finalités poursuivies par le projet manquent de clarté ou suscitent des remarques (voir ci-dessous).

1) Remarque concernant la gestion et le traitement de la procédure de recours auprès du Conseil d'Etablissement (article 7 paragraphe 1, 2° du projet)

15. Selon les informations complémentaires reçues, « la gestion et le traitement de la procédure de recours auprès du Conseil d'Etablissement » concerne les opérations de traitement effectuées par le SPW Economie en tant que greffe du Conseil d'Etablissement. L'Autorité se demande en quoi les opérations de « gestion » et de « traitement » diffèreraient. En outre, la formulation peut prêter à confusion avec l'activité menée par le Conseil d'Etablissement¹⁰ qui prend les décisions relatives aux recours introduits par les personnes concernées contre les refus d'inscription pour la non-reconnaissance des compétences professionnelles.

16. Il convient dès lors **de compléter le projet** en reformulant l'article 7 paragraphe 1, 2° du projet **de manière telle qu'il soit possible de comprendre aisément que cette finalité vise l'accomplissement des tâches du greffe (préparation du dossier de recours, etc.) par le service désigné par le Gouvernement wallon (SPW Economie) pour le**

¹⁰ Les traitements des données à caractère personnel effectués par le Conseil d'Etablissement reposent sur l'article 6.1.c) du RGPD (obligation légale) aux termes de l'article 2 de la loi du 26 juin 2002 relative à l'instauration du Conseil d'établissement qui prévoit que : « Il est instauré un Conseil d'Etablissement qui décide des recours introduits par les intéressés contre les refus d'inscription, de modification ou de radiation, visés à l'article 39 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, ou contre les décisions du service du contrôle, visées à l'article 60 de la même loi, lorsque les demandeurs étaient censés ne pas satisfaire aux conditions prévues aux articles 4 ou 5 de la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante. »

compte du Conseil d’Etablissement. Dans ce contexte, le projet peut se référer à la « gestion de la procédure de recours auprès du Conseil d’Etablissement par le greffe ».

2) Remarque concernant la gestion d’une base de données qui reprend les décisions relatives aux compétences professionnelles des personnes physiques (article 7 paragraphe 1, 6° du projet)

17. **La gestion d’une base de données s’apparente plutôt à des opérations de traitement de données à caractère personnel qu’à une finalité du traitement.** La finalité d’un traitement de données étant un élément essentiel dudit traitement – duquel découlent notamment les données à caractère personnel qui doivent être traitées à cette fin –, il convient de veiller à ce que celle-ci soit formulée de manière claire et précise dans le projet afin de répondre au mieux aux principes de prévisibilité et de légalité. L’Autorité souligne que le terme « gestion » dans ce contexte est vague et ne permet pas de comprendre ce qu’il vise concrètement. S’agit-il de la création, de l’alimentation et de l’utilisation de cette base de données ou de la prise de décisions quant à l’utilisation possible de cette base de données ou, tout simplement, de l’hébergement informatique de cette base de données ?
18. **Selon l’exposé des motifs**, il s’agit de permettre aux guichets d’entreprise « *d’enregistrer les personnes qui prouvent leur compétence professionnelle de sorte qu’elles doivent le faire qu’une seule fois. Ils ont également la possibilité d’enregistrer les personnes qui ne prouvent pas leur compétence professionnelle. Etant donné que les entreprises sont libres de s’adresser au guichet d’entreprises de leur choix, il est important de lutter contre le « shopping » entre les différents guichets d’entreprises qui appliquent tous les mêmes règles de droit. L’enregistrement des personnes qui ne prouvent pas leur compétence professionnelle est également nécessaire en cas de présentation de documents falsifiés (diplôme, attestation d’emploi, etc.) afin d’éviter une reconnaissance erronée par un autre guichet d’entreprises moins attentif.....* ». En outre, interrogé sur cet aspect, le demandeur précise que « *seuls les Guichets d’Entreprises et le Conseil d’Etablissement (dans ce dernier cas, il s’agit du SPW Economie agissant en tant que greffe) ont un droit d’écriture dans la base de données.* ». Par ailleurs, l’Autorité comprend que cette même base de données est utilisée pour conserver les décisions du Conseil d’Etablissement aux termes de la loi du 26 juin 2002 précitée.
19. A la lumière de ce qui précède, l’Autorité comprend que la « gestion » de cette base de données a pour finalités la prévention d’une collecte redondante de données, la lutte contre des pratiques telles que le « forum shopping » et l’utilisation de documents falsifiés, l’échange de données entre les guichets d’entreprise et le service désigné par le Gouvernement wallon (SPW

Economie)¹¹, ainsi que l'échange de données avec d'autres entités/autorités aux fins poursuivies par ces entités (voir infra considérants n° 34 à 40). Etant donné qu'il n'est pas admis que la/les finalité(s) d'un traitement de données ressorte uniquement des travaux préparatoires, **le demandeur est invité à mentionner et clarifier ces finalités concrètes à l'article 7 paragraphe 1, 6° en projet, tout en veillant à remplacer le terme "gestion" par une description plus adéquate.**

3) Remarque concernant la réalisation des statistiques (article 7 paragraphe 1er, 7° du projet)

20. **L'une des finalités mentionnées par le projet est la réalisation de statistiques anonymes.** Dans ce contexte, l'Autorité rappelle – sans que cela nécessite de modifier le projet – l'applicabilité de l'article 89.1 du RGPD qui prévoit que tout traitement de données à caractère personnel à des fins statistiques doit être encadré de garanties appropriées assurant que des mesures techniques et organisationnelles soient en place pour assurer le respect du principe de minimisation. A cet égard, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il existe une différence entre des données pseudonymisées telles que définies par l'article 4(5) du RGPD comme étant 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 à caractère personnel et sont donc exclues du champ d'application du RGPD¹².
21. Dès lors, si le projet prévoit explicitement le traitement de données à des fins statistiques anonymes, **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. L'Autorité rappelle que le traitement de données, même pseudonymisées, doit être considéré comme un traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD¹³.**

¹¹ Aux termes de la lecture conjointe de l'article 7 paragraphes 1er, 6° et 8°

¹² Considérant 26 du RGPD.

¹³ EDPB, *Guidelines 01/2025 on Pseudonymisation*, version du 16 janvier 2025 ; Groupe de travail « Article 29 » (G29), *Avis 05/2014 sur les Techniques d'anonymisation*, adopté le 10 avril 2014 ; ENISA, *GDPR & Deploying Pseudonymisation Techniques*, novembre 2019 ; ENISA, *Data Pseudonymisation: Advanced Techniques and Use Cases*, Janvier 2021; ENISA, *Deploying Pseudonymisation Techniques*, mars 2021

C. Proportionnalité et minimisation des données traitées

22. **Rappel des règles.** L'article 5.1.c) du RGPD prévoit que les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités visées (principe de "minimisation des données").

23. **S'agissant des catégories de données à caractère personnel nécessaires** pour atteindre les finalités visées par le projet, l'article 7 paragraphe 2 du projet liste:

- « 1° les données d'identification, de contact et professionnelles des entreprises qui exercent une activité professionnelle pour laquelle la compétence professionnelle est fixée, ainsi que de leurs représentants et mandataires ;
- 2° les données d'identification, de contact, de formation et professionnelles des personnes physiques qui fournissent la preuve de la compétence professionnelle ;
- 3° les données d'identification, de contact et professionnelles des personnes qui interviennent, à quelque titre que ce soit, dans le cadre des missions et procédures visées au paragraphe 1er, 1° à 6°, et les données résultant de ces missions et procédures ;
- 4° les données déterminées par le Gouvernement wallon qui sont nécessaires à la vérification du respect des conditions et des obligations visées dans la présente loi et dans ses mesures d'exécution. ».

24. De plus, l'article 7 paragraphe 4 du projet autorise les guichets d'entreprises agréés et le service désigné par le Gouvernement wallon « à demander les numéros de registre national et à les utiliser, conformément à l'article 8, § 1er, alinéa 3, de la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques ».

1) Remarque concernant l'utilisation du numéro de registre national

25. **S'agissant du numéro de registre national**, l'Autorité rappelle que son utilisation présente des risques particuliers¹⁴. Quand une norme législative autorise l'utilisation de ce numéro d'identification unique pour des motifs qui le nécessitent – ce qui semble bien être le cas en l'espèce -, il convient d'en circonscrire la finalité d'utilisation avec toute la prévisibilité requise.

¹⁴ Voir Avis n° 06/2024 du 19 janvier 2024, disponible sur le site web de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-06-2024.pdf> ; Avis n° 138/2020 du 18 décembre 2020, disponible sur le site web de l'Autorité : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-138-2020-du-18-decembre-2020.pdf>

26. A la lecture de la loi pour la promotion de l'entreprise indépendante, l'Autorité comprend que le numéro de registre n'est pas nécessaire uniquement à des fins d'identification, mais également à d'autres fins, telles que la preuve d'une cohabitation légale (voir l'article 5 §2). En vertu du principe de prévisibilité des normes, **chaque autorisation légale d'utilisation du numéro de Registre national doit indiquer l'utilisation concrète qui en sera faite. L'article 7 paragraphe 4 du projet sera donc revu.**

2) Remarque concernant les autres catégories de données

27. **Pour ce qui concerne l'utilisation des autres données relatives à des personnes physiques**, l'Autorité constate que le projet liste les catégories de données à caractère personnel suivantes : « *les données d'identification* », « *les données de contact* », « *les données de formation* » et « *les données professionnelles* ». **Ces catégories de données paraissent pertinentes, adéquates et nécessaires au regard des finalités poursuivies. Toutefois, elles sont définies de manière très large.** La rédaction actuelle de l'article 7 paragraphe 2, 1° à 3° ne permet pas au lecteur de comprendre quelles seront les données spécifiques nécessaires, ce qui empêche la vérification du respect des principes de minimisation et de proportionnalité.

28. Ainsi que cela ressort des réponses communiquées par le demandeur, par « données de formation » il convient de comprendre « *tout document (brevet, certificat, diplôme, etc.) confirmant la réussite d'un examen ou le fait d'avoir terminé avec fruit des études ou une formation suivie(s) pendant une période attestée par le titre.* » et par données professionnelles est visée l'expérience professionnelle/expérience pratique ou pratique professionnelle, « *dont les modalités /conditions sont fixées dans les différents arrêtés royaux instaurant les compétences professionnelles des 21 activités réglementées en Région wallonne* ».

29. L'Autorité **estime que la précision des catégories de données peut être déterminée dans une norme de rang réglementaire à condition qu'une délégation au Gouvernement soit prévue à cette fin dans la norme législative en projet et « pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »**¹⁵. Cette

¹⁵ Voir par exemple, Cour Constitutionnelle : arrêt n°29/2018 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n°39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n°44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n°107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n°108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n°29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n°86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2.3. L'APD a déjà eu l'occasion de rappeler ces principes : Voir par exemple Avis de l'APD n° 34/2018 du 11 avril 2018, § 30 ; Avis de l'APD n° 110/2018 du 17 octobre 2018, points 7-9; Avis de l'APD n° 161/2018 du 19 décembre 2018, pour une hypothèse concrète où un législateur entend fonder le pouvoir du Roi à mettre en place des traitements de données à caractère personnel ; Voir l'Avis de l'APD n°164/2022 du 19 juillet 2022 relatif à un avant-projet de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en ce qui concerne les élections communales et provinciales, considérant 64.

habilitation ne peut en aucun cas donner au Gouvernement wallon le pouvoir d'introduire de nouvelles catégories de données par rapport à celles qui sont définies par le projet (qui est la norme de rang législatif).

3) Remarque concernant la délégation au Gouvernement (article 7 paragraphe 2, 4°)

30. **L'article 7 paragraphe 2, 4° du projet habilite le Gouvernement wallon à déterminer les données « nécessaires à la vérification du respect des conditions et des obligations visées dans la présente loi et dans ses mesures d'exécution ».** Comme mentionné précédemment, une délégation au Gouvernement prévue par une norme législative formelle *« n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »*. En l'occurrence, **la délégation effectuée à l'article 7 paragraphe 2, 4° du projet n'est pas suffisamment précise.**
31. Interrogé sur la typologie des « **données nécessaires** », le demandeur a répondu que : *« Etant donné que le Gouvernement wallon détermine les conditions d'accès (diplômes acceptés, documents à fournir pour démontrer l'expérience professionnelle, organisation des examens du Jury central, etc.), il semble impossible d'anticiper toutes les données à caractère personnel dont on pourrait avoir besoin pour traiter un dossier (par exemple suite à l'évolution des outils ou à l'apparition de nouvelles données susceptibles d'intéresser les services régionaux) »*.
32. A la lumière des informations complémentaires reçues, l'Autorité comprend que la délégation au Gouvernement wallon vise à poursuivre la concrétisation des catégories de données et finalités déjà prévues explicitement dans la norme législative en projet. Cette concrétisation peut être déléguée à condition que le texte de l'habilitation soit suffisamment précis, faisant référence aux catégories de données définies par le projet. Or, **la rédaction actuelle de cette délégation laisse sous-entendre la possibilité d'un traitement de catégories supplémentaires de données à caractère personnel.** En outre, pour ce qui concerne la finalité, l'Autorité constate que le paragraphe prévoyant l'habilitation utilise une terminologie similaire (*« la vérification du respect des conditions et des obligations visées dans la présente loi et dans ses mesures d'exécution »*) à la finalité prévue par l'article 7 paragraphe 1^{er}, 4° (*« le contrôle du respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution »*). L'Autorité s'interroge quant à la raison pour laquelle le législateur vise uniquement cette finalité, alors que, selon les informations complémentaires reçues, il semble qu'il serait question également d'autres finalités définies à l'article 7 paragraphe 1^{er}.

33. Compte tenu des observations précédentes, l'Autorité considère que le projet doit être revu afin de mieux encadrer la délégation au Gouvernement au regard et dans les limites des catégories de données à caractère personnel et finalités fixées par la norme législative. **Dès lors, l'Autorité invite le demandeur à amender l'article 7 paragraphe 2, 4° du projet, en y mentionnant que l'habilitation concerne les données nécessaires appartenant aux catégories de données à caractère personnel définies à l'article 7 paragraphe 2, 1° à 3° et pour les finalités prévues à l'article 7, paragraphe 1^{er}.**

D. Accès à la base de données

34. S'agissant de la constitution et de l'utilisation d'une base de données qui reprend les informations et les décisions relatives aux compétences professionnelles de personnes physiques, le demandeur a précisé dans ses réponses que : la base de données est « *gérée et hébergée par l'ASBL Smals pour le compte des Régions wallonne et bruxelloise. Les deux Régions ont accès à toutes les données. Cela s'inscrit dans l'objectif de la base de données qui contient des décisions relatives à des personnes (et non à des entreprises). Par exemple, une personne domiciliée en Région bruxelloise pourrait créer sa société en Région wallonne et donc devoir prouver les capacités entrepreneuriales selon la législation en vigueur en Région wallonne. Elle a été développée pour permettre aux Guichets d'Entreprises et au Conseil d'Etablissement d'y enregistrer les compétences professionnelles des personnes physiques. Il est prévu de relier la base de données relative aux compétences professionnelles à celle du Registre national qui est gérée par le SPF Intérieur.* ». Par ailleurs, interrogé sur les accès à la base de données, le demandeur a également précisé que « *le SPF Economie souhaite pouvoir consulter les données relatives aux compétences professionnelles reprises dans la base de données dans le cadre d'une de ses missions publiques (délivrance des attestations UE)* ».
35. **L'Autorité relève que ces accès à cette base de données et la raison (finalité) pour laquelle ces accès seraient conférés à des tiers n'apparaissent pas dans le projet soumis pour avis et que les dispositions en projet ne déterminent pas les autorités/organismes à qui ces accès (directs ou indirects via un reliage avec le registre national) seraient donnés (y compris les autorités qui disposent d'un accès au registre National).** Le projet prévoit uniquement que la gestion d'une base de données contenant les décisions relatives aux compétences professionnelles des personnes physiques constitue une finalité poursuivie par le service désigné par le Gouvernement (SPW Economie)¹⁶. **Il mentionne également l'échange d'informations entre les guichets d'entreprises agréés et le service désigné par le Gouvernement wallon, sans pour autant préciser**

¹⁶ À la lumière des informations complémentaires apportées par le demandeur, l'expression « service choisi par le gouvernement » utilisé dans le projet se réfère au Service public de Wallonie Economie.

si par « informations » il est question des décisions incluses dans la base de données (et/ou par exemple des données de contact, d'identification et/ou professionnelles des professionnels) ni s'il sera fait au moyen d'un accès à cette base de données.

36. **S'agissant de l'instauration d'une base de données commune aux deux régions** (Région Wallonie et Région de Bruxelles Capitale), l'Autorité comprend qu'il s'agit d'une collaboration entre ces deux régions à l'enregistrement des informations et décisions relatives aux compétences professionnelles des personnes physiques, les régions ayant accès à toutes les informations disponibles dans la base de données – ce qui équivaut à un échange de données à caractère personnel. Si telle est la réalité/ l'intention, **un accord de coopération législatif sera requis¹⁷ avant qu'un tel accès partagé puisse être mis en place.**
37. **Quant à l'accès (à terme) à la base de données par le SPF Economie**, l'Autorité rappelle que l'accès aux données d'une autorité publique par une autre autorité publique pour les finalités que cette dernière poursuit **nécessite, outre un protocole d'accord¹⁸, un cadre normatif le permettant** (en d'autres termes, il y a lieu de mettre en place un fondement légal clair avant que l'échange de données et la conclusion du protocole y afférente ne soient possibles)¹⁹.
38. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle que les destinataires des données à caractère personnel²⁰ constituent un des éléments essentiels du traitement qui doit, en principe, figurer dans une norme de rang législatif en application du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution. Toutefois, lorsque le traitement ne constitue pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées - comme dans le cas présent -, le principe de légalité ne s'oppose pas à une délégation au Gouvernement wallon « *pour autant que*

¹⁷ Voir Conseil d'Etat, Section de législation, Avis n°74.909/3 du 29 février 2024 disponible sur : <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/74909.pdf> : « *La collaboration de la Région flamande et de la région wallonne à l'enregistrement de données dans un registre géré par la Région de Bruxelles-Capitale ne peut se faire que sur une base volontaire et en supposant que le traitement des données à caractère personnel en question fasse l'objet d'un régime décretaal approprié adopté par les deux régions citées en premier. Si l'intention devait être que les régions s'engagent à fournir de telles données l'une à l'autre ou qu'un registre commun soit tenu, un accord de coopération législatif serait requis. Cette observation vaut aussi pour les données provenant du procureur du Roi, en ce qui concerne l'autorité fédérale.* » ; Voir également Avis de l'APD n° 75/2024 du 26 juillet 2024, considérant 10, disponible sur <https://www.dataprotectionauthority.be/publications/avis-n0-75-2024.pdf> :

¹⁸ Le protocole ne constitue pas une base légale en soi permettant la communication de données

¹⁹ Voir, APD, *Brochure informative sur la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis* du 01/09/2024, p. 36 disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/index.php/publications/brochure-informative-le-secteur-public-et-obligations-legales.pdf> : « *Le protocole en tout état de cause, constitue un instrument juridique qui ne suffit jamais à fonder juridiquement un traitement de données à caractère personnel au regard des principes de prévisibilité et de légalité : il doit reposer sur des normes prévoyant l'échange de données concerné (plus ou moins en détails, selon le traitement concerné)* ». Voir en ce sens Avis n° 125/2022 du 1er juillet 2022, considérant 13, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-125-2022.pdf> ;

²⁰ La notion de destinataire est définie à l'article 4.9 du RGPD comme « *la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme qui reçoit communication de données à caractère personnel, qu'il s'agisse ou non d'un tiers* ». La notion de tiers est définie à l'article 4.10 du RGPD. Il s'agit d'une « *personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou tout autre organisme autre que la personne concernée, le responsable du traitement, le sous-traitant et les personnes qui, placées sous l'autorité directe du responsable du traitement ou du sous-traitant, sont autorisées à traiter les données à caractère personnel* ».

l'habilitation soit définie dans le projet de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »²¹.

39. **L'Autorité invite dès lors le demandeur à prévoir une délégation au pouvoir exécutif dans le projet en y identifiant, notamment, les éléments qui devront être précisés par la norme réglementaire (c'est-à-dire les destinataires/les tiers qui pourront avoir accès aux données ou auxquels ces données pourront être communiquées et les finalités pour lesquelles cet accès ou cette communication est autorisée).**

E. Désignation du responsable du traitement

40. L'article 7 paragraphe 3 du projet désigne les responsables du traitement, comme suit :

- *« Les guichets d'entreprises agréés sont les responsables conjoints des traitements visés au paragraphe 1er, 1°. Ils concluent un accord sur leurs obligations respectives afin d'assurer le respect des exigences du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).*
- *Le Gouvernement désigne le service qui est responsable des traitements visés au paragraphe 1er, 2° à 7°.* »

41. L'Autorité constate que le projet contient **une délégation au Gouvernement** pour la désignation du responsable du traitement. L'Autorité estime que, lorsqu'il est possible d'identifier l'autorité publique/ le service/ l'organisme qui est le responsable du traitement, la norme législative devrait préciser que cet acteur est bien le responsable du traitement au sens de l'article 4.7 du RGPD. Lorsqu'il n'est pas évident, au moment de la rédaction du projet législatif de déterminer quelle sera l'autorité publique/le service/ l'organisme qui assumera ce rôle, la désignation du responsable du traitement peut se faire au moyen d'un autre texte normatif.

42. Le demandeur a informé l'Autorité qu'il envisage de remplacer, dans l'article 7 paragraphe 3, alinéa 2, le mot « Gouvernement » par les mots « Service Public de Wallonie Economie ». **Ce remplacement n'est pas admissible**, car l'article serait formulé comme suit : *« Le Service Public Wallonie Economie désigne le service qui est responsable des traitements visés au paragraphe 1er, 2° à 7°.* ». Or, **outre le fait que les éléments essentiels d'un traitement**

²¹ Cour Constitutionnelle, arrêt n°29/2018 du 18 mars 2010, *précité* ; Pour plus de références, voir note bas de page n° 13

de données doivent être déterminés par le législateur (et non par une autorité publique), l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public, ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà relevé²². Il s'en suit qu'une telle formulation porterait atteinte à l'unité du pouvoir réglementaire : le SPW Economie ne peut en aucun cas être désigné comme étant l'autorité chargée de désigner le responsable du traitement. Par conséquent, **le demandeur a le choix** :

- **soit de reformuler l'article 7 paragraphe 3 alinéa 2 en projet ainsi: « *Le responsable du traitement des traitements visés au paragraphe 1^{er}, 2^o à 7^o est le Service Public Wallonie Economie* »,**
- **soit de garder l'article 7 paragraphe 3, alinéa 2 en projet tel qu'il est rédigé actuellement.**

43. La détermination légale du responsable du traitement permet d'améliorer la prévisibilité de la norme encadrant le traitement des données et de permettre aux personnes concernées d'identifier aisément (ou du moins plus aisément) l'institution à laquelle elles doivent s'adresser pour exercer les droits que le RGPD leur confère.

44. L'Autorité estime que la désignation des guichets d'entreprise comme responsables conjoints des traitements d'une part, et du SPW Economie comme responsable du traitement d'autre part, semble être adéquate au regard des traitements mis en place et tient compte des finalités pour lesquelles les données sont traitées.

45. En revanche, l'Autorité rappelle que **si, dans les faits, une autre entité est également effectivement chargée de poursuivre les finalités de ces traitements et dispose d'une maîtrise à leur égard, cette entité sera aussi responsable du traitement, voire responsable conjoint du traitement**. En l'espèce, interrogé sur le rôle des deux régions (la Région wallonne et la région de Bruxelles Capitale), le demandeur a précisé qu'elles seront chacune responsable du traitement. L'Autorité, n'étant pas en possession de tous les éléments d'appréciation nécessaires, rappelle que la désignation des responsables du traitement doit être

²² Voir notamment Conseil d'Etat, Avis 70.897/3 du 28 mars 2022, point 8.2 : « *L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'AFSCA, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. Cette observation vise d'autant plus l'attribution d'un pouvoir réglementaire à des organismes privés tels que les associations de lutte contre les maladies des animaux. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'Etat, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique. [...]* »

adéquate au regard des circonstances factuelles²³. En d'autres termes, il est nécessaire de vérifier pour chaque traitement de données à caractère personnel qui, dans les faits, poursuit la finalité du traitement et dispose de la maîtrise du traitement.

46. Par ailleurs, les informations complémentaires fournies par le demandeur ont permis d'apprendre que la base de données servant à l'enregistrement des compétences professionnelles et des décisions connexes est « *gérée et hébergée* » par l'ASBL Smals. Selon la compréhension de l'Autorité, la « *gestion* » effectuée par l'ASBL Smals se limite à des activités de sous-traitance informatique, telles que l'hébergement et le support informatique. En partant de ce postulat (c'est-à-dire que l'ASBL Smals n'effectue aucune réelle activité de gestion incluant des décisions quant à l'utilisation possible de cette base de données), l'Autorité estime que l'ASBL a un rôle de **sous-traitant** et attire l'attention du responsable du traitement sur l'obligation de conclure **un contrat de sous-traitance**, conformément à l'article 28.3 du RGPD.

F. Durée de conservation

47. **Rappel des règles.** En vertu de l'article 5.1, e, du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent pas être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

48. L'article 7 paragraphe 5 du projet relatif au délai de conservation est rédigé comme suit :

- « *Les données à caractère personnel relatives aux entreprises, à leurs représentants et mandataires, collectées et traitées dans le cadre de la présente loi et de ses mesures d'exécution, sont conservées pendant toute la durée de leur activité professionnelle. Elles sont effacées ou anonymisées dans les six mois de la fin de ladite activité.*
- *Les données à caractère personnel relatives aux personnes physiques qui fournissent la preuve de la compétence professionnelle, collectées et traitées dans le cadre de la présente loi et de ses mesures d'exécution, sont conservées jusqu'au décès de ces personnes.*
- *Les données à caractère personnel relatives aux autres personnes visées au paragraphe 2, collectées et traitées dans le cadre de la présente loi et de ses mesures d'exécution,*

²³ Voir EDPB, *Lignes directrices 07/2020 concernant les notions de responsable du traitement et de sous-traitant dans le RGPD*, version du 7 juillet 2021 ; https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fr.pdf

sont conservées pendant une durée maximale de cinq ans si ces données s'avèrent nécessaires à la réalisation des finalités visées au paragraphe 1er.

- *Les données à caractère personnel nécessaires pour le traitement d'un litige dans le cadre du présent dispositif sont toutefois conservées pour la durée du traitement de ce litige et de l'exécution des éventuelles décisions de justice subséquentes. ».*

49. **Pour ce qui concerne la conservation des données à caractère personnel relatives aux entreprises, à leurs représentants et à leurs mandataires**, l'article 7 paragraphe 5 alinéa 1^{er} en projet dispose qu'elles seront conservées « *pendant toute la durée de leur activité professionnelle. Elles sont effacées ou anonymisées dans les six mois de la fin de ladite activité.* ». **L'Autorité estime que la destruction (effacement) des données à caractère personnel ne peut intervenir que sous réserve de la prise en compte des normes applicables à d'éventuelles autres finalités de traitement, comme par exemple, l'archivage²⁴.**

50. **S'agissant des données à caractère personnel relatives aux personnes physiques qui fournissent la preuve de leur compétence professionnelle**, l'article 7 paragraphe 5 alinéa 2 en projet prévoit qu'elles seront conservées « *jusqu'au décès de ces personnes* ». L'Autorité est d'avis que, par défaut, les données ne devraient plus pouvoir être conservées une fois que la personne concernée a atteint l'âge de la pension, à moins que celle-ci ne manifeste le souhait de rester active sur le marché du travail. Toutefois, selon l'exposé des motifs, la raison de les conserver « *jusqu'au décès* » des personnes concernées réside dans l'éventualité d'une reprise d'activité, y compris après l'âge de départ à la retraite, ce dont l'Autorité prend note.

G. Droits des personnes concernées

51. L'Autorité prend acte du fait que le projet ne prévoit aucune dérogation aux droits conférés par le RGPD.

52. Etant donné que ce projet implique un traitement de données à caractère personnel dans lequel de nombreux acteurs interviennent, il est en effet important de faciliter l'exercice des droits de la personne concernée conformément au RGPD. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle qu' **il est souhaitable de désigner dans le projet un point de contact pour l'exercice des droits de personnes concernées.**

²⁴ Voir en ce sens APD, *Brochure informative sur la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, op.cit.*, section : II.6. Délai de conservation (de traitement) des données

53. L'Autorité rappelle que les traitements des données doivent être portés à la connaissance des personnes concernées par les responsables de traitement dans les conditions prévues par les articles 13 et 14 du RGPD, en particulier sur les modalités d'exercice de leurs droits.

H. Mesures techniques et organisationnelles de sécurité adéquates

54. De manière générale, l'Autorité rappelle que :

- Le responsable du traitement en charge de la gestion de la base de données relatives aux compétences professionnelles doit assurer la confidentialité et l'intégrité des données à caractère personnel traitées, en mettant en œuvre des mesures de sécurité adéquates, y compris lors des échanges des données (journalisation des modifications apportées à la base de données, un système de gestion des utilisateurs et des accès, les utilisateurs de la base de données devraient s'identifier et authentifier au moyen d'un système d'authentification offrant un niveau de garantie élevé au sens de l'article 8.2.c du Règlement eIDAS²⁵)

PAR CES MOTIFS,

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

- améliorer la prévisibilité de l'article 7 paragraphe 1, 2^o du projet de manière telle qu'il soit possible de comprendre aisément que la finalité mentionnée par cet article vise le travail du greffe du Conseil d'Etablissement qui est assuré par le SPW Economie (**considérant 16**) ;
- adapter l'article 7 paragraphe 1, 6^o du projet afin qu'y soit mentionnées les finalités concrètes poursuivies par la mise en place et par la gestion d'une telle base de données (**considérant 19**) ;
- s'assurer que le standard élevé requis pour l'anonymisation est bien atteint pour la réalisation des statistiques anonymes (**considérant 21**) ;
- préciser à l'article 7 paragraphe 4 du projet la finalité de l'utilisation du numéro d'identification de Registre national (**considérant 26**) ;
- prévoir une délégation au Gouvernement pour préciser les catégories de données (**considérant 29**) et amender l'article 7 paragraphe 2, 4^o du projet conformément aux **considérants 32-33** ;

²⁵ L'Autorité rappelle que l'authentification est le processus consistant à vérifier l'identité prétendue d'une personne. L'identification d'une personne consiste à reconnaître l'identité d'un individu au sein d'une population

- préciser en quoi consiste « l'échange d'informations » dont il est question à l'article 7 paragraphe 1, 8° du projet (**considérant 35**) ;
- prévoir une délégation au pouvoir exécutif pour déterminer les destinataires/tiers qui peuvent avoir accès aux données ou auxquels ces données peuvent être communiquées (**considérant 39**) ;
- veiller à conclure, préalablement à tout échange de données, les accords de coopération requis pour l'échange des données avec d'autres autorités publiques (**considéranst 36, 37**) ;
- prendre en considération que l'accès aux données d'une autorité publique par une autre autorité publique pour les finalités que cette dernière poursuit nécessite un fondement légal (qui se trouve dans un cadre normatif le permettant), et non pas seulement un protocole d'accord (**considérant 37**) ;
- formuler la désignation du responsable du traitement conformément au **considérant 42** ;
- prendre en considération que la destruction des données à caractère personnel peut intervenir sous réserve des normes particulières applicables, en particulier en matière d'archivage (**considérant 49**).

Par ailleurs, l'Autorité recommande également :

- de désigner un point de contact pour l'exercice des droits de personnes concernées (**considérant 52**) ;
- de porter les traitements des données à la connaissance des personnes concernées par les responsables du traitement dans les conditions prévues par les articles 13 et 14 du RGPD, en particulier sur les modalités d'exercice de leurs droits. (**considérant 53**) ;
- d'assurer la confidentialité et l'intégrité des données à caractère personnel traitées en mettant en œuvre des mesures de sécurité adéquates, y compris lors des échanges des données (**considérant 54**).

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