



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 85/2026 du 30 avril 2026

Objet : Avis concernant un projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française relatif à la création et la gestion de l'Individual Learning Account et l'échange électronique de données relatives à la formation (CO-A-2026-120)

Version originale

Mots-clés : Individual Learning Account – Principes de prévisibilité et de minimisation des données – Délai de conservation – Articulation avec les bases de données existantes – Interdiction de retranscription du RGPD

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 Monsieur David Clarinval, Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et de l'Agriculture (ci-après « le demandeur »), reçue le 24 avril 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité »), émet, le 30 avril 2026, l'avis suivant :

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

1. Le demandeur sollicite, en urgence, l'avis de l'Autorité concernant un projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone et la Commission communautaire française *relatif à la création et la gestion de l'Individual Learning Account et l'échange électronique de données relatives à la formation* (ci-après, « l'accord de coopération » ou « le projet »).
2. La demande **ne répond pas aux conditions** requises pour obtenir le bénéfice d'un traitement en urgence. Cette procédure d'urgence est en effet réservée aux cas exceptionnels dans lesquels un texte normatif doit être élaboré de toute urgence afin de faire face à une situation imprévue et exceptionnelle (qui met le demandeur dans l'impossibilité matérielle de transmettre le projet de texte à l'Autorité en vue d'un traitement dans le délai ordinaire). Les situations dans lesquelles l'urgence résulte d'un retard dans les travaux législatifs ne peuvent justifier un traitement en urgence.
3. Vu l'insistance du demandeur et les éléments avancés, notamment le lien du projet avec les engagements découlant du règlement (UE) 2021/241 relatif au plan de relance et de résilience, ainsi que l'échéance fixée au 30 juin 2026 et les conséquences financières potentielles en cas de non-respect de celle-ci, l'Autorité a décidé à titre exceptionnel et malgré une charge de travail importante, de mobiliser les moyens nécessaires afin d'émettre un avis sous le bénéfice de l'urgence et dès lors limité à l'essentiel.
4. L'Autorité relève qu'en raison des contraintes liées à l'urgence, elle n'a pas été en mesure de solliciter des informations complémentaires auprès du demandeur ni donc d'en tenir compte dans son analyse.
5. Le projet s'inscrit dans le cadre de la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 16 juin 2022¹ invitant les Etats membres à envisager la création de comptes individuels de formation accessibles via un portail numérique national sécurisé, afin de faciliter l'accès des citoyens à des formations et de renforcer leur employabilité.
6. Dans ce contexte, le législateur belge a adopté la loi du 3 octobre 2022 instaurant un droit individuel à la formation², complétée par la loi du 20 octobre 2023 portant création du *Federal*

¹ Recommandation du Conseil du 16 juin 2022 *sur une approche européenne des microcertifications pour l'apprentissage tout au long de la vie et l'employabilité*, disponible sur [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0627\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H0627(02))

² Loi du 3 octobre 2022 *portant des dispositions diverses relatives au travail*, M.B., 10 novembre 2022.

*Learning Account*³ (ci-après, « FLA »), une plateforme destinée à centraliser les droits à la formation et les formations suivies par les travailleurs.

7. Le FLA, bien qu'ayant pour objectif de centraliser les droits à la formation et les formations suivies dans le cadre de la relation de travail, a rencontré des difficultés opérationnelles. Il a dès lors été décidé d'y mettre fin au 1^{er} janvier 2026, tout en préservant le droit individuel à la formation. Le projet prévoit à cet effet la mise en place d'un nouveau dispositif, *l'Individual Learning Account* (ci-après, « ILA »), présenté comme plus simple, mieux coordonné entre les différents niveaux de pouvoir et conforme aux orientations européennes.
8. Compte tenu de la répartition des compétences en Belgique, la mise en œuvre de ce dispositif nécessite la conclusion d'un accord de coopération⁴. Celui-ci vise notamment le développement d'une application numérique sécurisée permettant aux personnes concernées d'exercer leurs droits à la formation et de consulter les formations suivies.
9. Il ressort de l'article 2 de l'accord de coopération que celui-ci poursuit **deux objectifs principaux** :

« 1° l'échange électronique de données relatives à la formation entre les entités fédérées et l'Etat fédéral ainsi qu'entre les entités fédérées en vue de réaliser les finalités de traitement des données visées à l'article 6 ;

2° le développement de l'application sécurisée appelée « Individual Learning Account », qui permet aux personnes concernées d'accéder à leurs propres données de formation et leur permet de les compléter elles-mêmes, conformément à l'article 8, §1^{er}, alinéa 2 ».
10. L'Autorité rappelle **s'être déjà prononcée** sur une version antérieure de ce projet dans son avis n°46/2024 du 17 mai 2024⁵. Elle **regrette que les observations formulées à cette occasion n'aient pas été suffisamment prises en compte**. Elle constate en effet que plusieurs problématiques **subsistent** dans la version actuelle, notamment en ce qui concerne la détermination des finalités des traitements de données à caractère personnel encadrés par le projet et les délais de conservation de ces données. L'Autorité renvoie dès lors, pour ces aspects, aux considérations développées dans son avis précité.
11. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité relève que le projet soulève également de **nouvelles difficultés** au regard des principes applicables en matière de protection des

³ Loi relative à la création et la gestion du « *Federal Learning Account* », M.B., 1^{er} décembre 2023.

⁴ La mise en œuvre de cet outil touche à la compétence de l'ensemble des niveaux de pouvoirs. En effet, les compétences en matière de politique du marché du travail, de l'orientation et l'apprentissage tout au long de la vie, de la formation professionnelle et de la promotion de l'emploi appartiennent tant au gouvernement fédéral, aux régions ainsi qu'aux communautés.

⁵ Disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-46-2024.pdf>

données. Compte tenu du délai restreint dont elle dispose, l'Autorité n'a pas été en mesure de procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des dispositions du projet. Elle se limite dès lors à formuler les observations qu'elle estime **les plus importantes et prioritaires** au regard des enjeux identifiés.

II. Analyse du projet d'accord de coopération

12. De manière générale, l'Autorité constate que de nombreux éléments du projet relatifs à la protection des données à caractère personnel **manquent de précision**. Or, en vertu du principe de prévisibilité, toute norme encadrant des traitements de données à caractère personnel doit être formulée en des termes **suffisamment clairs et précis** afin de permettre aux personnes concernées de comprendre, à sa seule lecture, la raison, la portée et les modalités des traitements qui sont effectués de leurs données par les autorités publiques.

13. L'Autorité constate que cette exigence n'est pas rencontrée en l'espèce. De nombreux éléments essentiels des traitements de données prévus par le projet sont définis de manière **trop large et imprécise**. Cette observation concerne en particulier les aspects suivants :

a) Finalités des traitements de données et transmission de ces données à des tiers

14. L'article 6 du projet prévoit que les données à caractère personnel visées à l'article 5 du projet sont traitées pour les finalités suivantes :

« 1° offrir aux personnes visées à l'article 4 un aperçu de leurs données relatives à la formation et leur donner accès à ces données et faciliter l'exercice de leurs droits en vertu des articles 12 à 22 du Règlement général sur la Protection des données, ainsi de leur permettre de les compléter elles-mêmes, conformément à l'article 8, §1^{er}, alinéa 2 ;

2° d'assurer l'accompagnement, l'information et le conseil, ainsi que le contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi par les institutions de placement des travailleurs et de formation professionnelle aux personnes visées à l'article 4 ;

3° l'organisation, le suivi et l'orientation et l'accompagnement des parcours d'enseignement et de formation par les autorités publiques compétentes en matière d'enseignement et de formation »

14. L'Autorité estime que les finalités mentionnées aux points 2° et 3° ne sont **pas suffisamment déterminées**. En particulier, la finalité de « contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi » **manque de clarté quant à sa portée concrète et à ses modalités d'exécution**. Il n'apparaît notamment pas clairement si ce contrôle est susceptible de déboucher sur des mesures, voire des sanctions, à l'égard des personnes concernées ou s'il s'agit juste de vérifier (plutôt que de contrôler) leur disponibilité. Une telle imprécision n'est pas admissible au regard des exigences de prévisibilité et doit dès lors être corrigée.

15. L'Autorité souligne que cette exigence de précision est **d'autant plus importante** que l'article 7 du projet prévoit des échanges, des transferts et la « mise à disposition » des données à caractère personnel nécessaires à la réalisation de ces finalités à diverses entités. À cet égard, l'Autorité relève que la notion de « mise à disposition » n'est **pas définie et demeure ambiguë**. Il convient dès lors de **préciser sa portée exacte**.

16. L'Autorité invite notamment à clarifier si cette « mise à disposition » **implique un accès direct aux données**, par exemple via l'ILA, pour les institutions de placement des travailleurs, les organismes de formation professionnelle⁶, les autorités compétentes en matière d'enseignement et de formation⁷, ainsi que, le cas échéant, les employeurs actuels ou futurs des personnes concernées.

b) Catégories de données à caractère personnel traitées

17. L'article 5 du projet prévoit le traitement du numéro d'identification⁸ et des données relatives à la formation pour accomplir les finalités visées aux articles 6, 7 et 8 du projet⁹. L'article 1^{er}, 4^o du projet définit ces dernières comme « *toutes les données à caractère personnel qui se rapportent aux informations relatives à la formation d'une personne, y compris les données relatives à un parcours de qualification professionnelles, de validation de compétences, de reconnaissance des compétences acquises, et, le cas échéant, qui ont pour objet :*

- A) *Les caractéristiques de base des titres de l'enseignement obtenus dans les établissements d'enseignement belge reconnus par les entités fédérées ;*
- B) *Les caractéristiques de base des titres de l'enseignement obtenus dans des établissements d'enseignement étrangers reconnus par l'entité fédérée compétente ;*
- C) *Les caractéristiques de base des titres de qualifications professionnelles obtenus auprès des établissements d'enseignement belges reconnus par les entités fédérées, des prestataires de formation et des institutions de placement des travailleurs et de formation professionnelle ;*
- D) *Les caractéristiques de base des titres de l'enseignement auprès des prestataires de formation et des institutions de placement des travailleurs et de formation professionnelle »*

⁶ Les institutions de placement des travailleurs et de formation professionnelle sont définies comme « *les organismes de droit public désignés par l'entité fédérée compétente, chargés d'une mission de placement des travailleurs et/ ou de formation professionnelle* ». Sont notamment visés : Actiris, l'ADG, Bruxelles Formation, le FOREm, l'IFAPME, le SEPME et la VDAB (art. 1^{er}, 9^o du projet).

⁷ Cette notion est définie comme « *les administrations, les personnes morales de droit public, les agences et les opérateurs de formation professionnelle des Communautés et des Régions qui, par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance, sont chargées de mission d'intérêt général en matière d'enseignement ou de formation, chacune dans les limites de ses compétences respectives* ». Sont notamment visées : l'AGE, l'ARES, l'AVIQ, l'AHOVOKS, l'AGODI (art. 1^{er}, 10^o du projet).

⁸ Il s'agit soit du numéro d'identification du Registre national des personnes physiques, soit le numéro d'identification de la Banque carrefour de la sécurité sociale visé à l'article 8, §1^{er}, 2^o de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale si la personne concernée n'est pas inscrite au Registre national susvisé (art. 1^{er}, 2^o du projet).

⁹ La formation est définie comme « *toute activité qui comporte, de manière organisée, une formation, un enseignement, des études, un recyclage ou un perfectionnement et qui est proposée par un établissement d'enseignement reconnu par les entités fédérées, un prestataire de formation reconnu par les entités fédérées ou une institution chargée de placement des travailleurs et de formation professionnelle reconnue par les entités fédérées. Cette activité doit être proposée en vue de la transmission des connaissances et des compétences par des enseignants, des formateurs ou des instructeurs à des personnes individuellement ou à des groupes de personnes* » (art. 1^{er}, 3^o du projet).

18. L'Autorité estime que la référence aux « caractéristiques de base » des titres de l'enseignement et de qualification professionnelle **ne permet pas d'identifier avec certitude les données à caractère personnel effectivement visées**. Une telle formulation demeure **trop vague** et laisse place à des **interprétations divergentes**. Il n'apparaît notamment pas clairement si cette notion se limite à des informations strictement limitées (telles que l'identité de la personne concernée, l'intitulé de la formation et le nom de l'établissement) ou si elle inclut également d'autres données, telles que les résultats obtenus, ou d'éventuels commentaires relatifs au parcours de formation. Afin de satisfaire aux exigences de prévisibilité, il convient dès lors de **préciser de manière explicite les catégories de données concernées**.

c) Catégories de personnes concernées

19. Selon l'article 4 de l'accord de coopération, les traitements portent sur les données à caractère personnel des personnes physiques âgées d'au moins quinze ans et disposant d'un numéro d'identification.

20. L'Autorité constate que les personnes concernées sont ainsi définies de manière **particulièrement large**, au point de recouvrir, en pratique, une très grande partie de la population. Si elle comprend la volonté d'assurer un champ d'application étendu au dispositif, une telle définition appelle néanmoins des réserves au regard du principe de minimisation. À cet égard, l'Autorité ne perçoit pas en quoi la création d'un compte et le traitement des données seraient pertinents pour certaines catégories de personnes, telles que, par exemple, un étudiant de 16 ans encore scolarisé ou une personne exerçant depuis toujours la même activité professionnelle sans avoir suivi ni envisagé de suivre une formation. L'Autorité s'interroge dès lors sur **la possibilité de circonscrire plus précisément les catégories de personnes concernées**, par exemple en prévoyant des critères permettant de viser prioritairement les personnes susceptibles de recourir effectivement aux services de l'ILA.

d) Durée de conservation des données à caractère personnel

21. L'article 9 du projet prévoit que « §1^{er}. Les données relatives à la formation gérées dans des bases de données relatives à la formation sont conservées par le responsable initial du traitement de chaque base de données¹⁰. §2. Sans préjudice de la possibilité de retrait du

¹⁰ Le point 5^o de l'article 1^{er} du projet identifie ces bases de données, il s'agit de :

- « La base de données des certificats d'apprentissage et d'expérience (LED), créée par l'article 19 du décret flamand du 30 avril 2009 relatif à la structure des certifications.
- La base de données « Données Authentiques des Diplômes délivrés » (DADI), créée par la Communauté française par circulaire du 29 novembre 2021 concernant les modalités d'envoi sous forme informatique des données relatives à la délivrance des certificats d'enseignement secondaire supérieur, des certificats de qualification et d'études ainsi que des attestations de compétences complémentaires dans l'enseignement ordinaire de plein exercice et en alternance ;
- Les bases de données pour lesquelles les établissements d'enseignement publics et institutions de placement des travailleurs et de formation professionnelle fédérés agissent en tant que responsables du traitement »

consentement, les données et documents relatif à la formation qui ont été introduits par la personne concernée dans l'Individual Learning Account en application de l'article 8, §1^{er}, alinéa 2, ne sont pas conservés par Sigedis plus longtemps que nécessaire pour la réalisation des finalités et sont détruits au plus tard un mois après la date du décès de la personne concernée ».

22. L'Autorité estime que cette disposition **manque de précision**. Conformément à 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.
23. En l'espèce, le projet se limite à prévoir une conservation pour une durée « nécessaire à la réalisation des finalités », avec une limite ultime fixée à un mois après le décès de la personne concernée. Une telle formulation **n'encadre pas de manière suffisamment précise la durée de conservation** des données et revient, en pratique, à autoriser une conservation **potentiellement très longue**, voire indéterminée, de ces données. Si l'Autorité comprend que certaines données puissent devoir être conservées pendant une période étendue, notamment en lien avec le parcours professionnel d'une personne, il n'en demeure pas moins que le projet doit définir des délais de conservation **plus concrets et différenciés**, en fonction des catégories de données et des finalités poursuivies.
24. Toutes les données relatives aux titres d'enseignement ou aux qualifications professionnelles **ne présentent pas nécessairement une utilité identique dans le temps**. Ainsi, certaines données relatives à une formation ponctuelle peuvent ne présenter un intérêt que sur une période limitée, notamment dans le cadre d'un parcours professionnel évolutif, tandis que leur conservation intégrale jusqu'au décès de la personne concernée n'apparaît pas toujours justifiée. De même, le maintien pendant plusieurs décennies d'informations relatives aux résultats obtenus dans le cadre d'un titre d'enseignement, alors que la personne concernée est engagée depuis longtemps dans la vie active et a développé un nouveau parcours professionnel sans lien avec ces formations initiales, interroge au regard du principe de limitation de la conservation. L'Autorité invite dès lors l'auteur du projet à **préciser davantage ces délais et à en limiter la portée**.

e) Articulation entre l'ILA et les bases de données visées à l'article 1^{er}, 5^o du projet

25. L'Autorité constate que l'articulation entre l'ILA et les bases de données visées par le projet n'est **pas clairement définie**. En particulier, il n'est pas possible de déterminer si les données

relatives à la formation sont reproduites dans l'application numérique de Sigedis ou si elles font uniquement l'objet d'un accès direct aux bases de données visées à l'article 1er, 5° du projet.

26. **Cette incertitude se reflète également dans la formulation** du §2 de l'article 5 du projet, selon laquelle les données « peuvent être prises en considération pour traitement »¹¹, laquelle ne permet pas de comprendre si les données concernées sont effectivement intégrées dans l'ILA ou simplement consultées via les bases de données d'origine. L'Autorité invite l'auteur du projet à **clarifier ce point**.
27. L'Autorité rappelle à cet égard qu'il convient, dans la mesure du possible, de **privilégier des mécanismes d'accès directs aux sources authentiques plutôt que la reproduction ou la duplication de données issues de bases de données existantes**, afin de limiter les risques de multiplication des traitements et de garantir la cohérence des données utilisées.

f) Remarque complémentaire

28. L'Autorité fait remarquer que l'article 3 du projet¹², dans la mesure où il rappelle que les traitements de données tels qu'encadrés par le projet doivent être conformes au RGPD, n'apporte **aucune plus-value juridique**. L'applicabilité du RGPD ne découle pas en effet de cette disposition mais du RGPD lui-même étant donné que les traitements de données en question relèvent du champ d'application du RGPD. Le renvoi au RGPD est donc contraire à l'interdiction de retranscription du RGPD¹³ et doit dès lors **être supprimé**.

¹¹ Ce paragraphe prévoit que « les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1^{er} peuvent être prises en considération pour traitement pour autant qu'elles soient disponibles dans les bases de données visées à l'article 1^{er}, 5°, ou pour autant qu'elles aient été enregistrées par les personnes concernées elles-mêmes dans le Individual Learning Account ».

¹² Cet article est rédigé comme suit : "Les données à caractère personnel traitées dans le cadre du présent accord de coopération sont traitées conformément à la réglementation relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, en particulier le Règlement Général sur la Protection des Données et la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

¹³ Pour rappel, comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut « créer une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur » (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, §17). Voir également CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.P.A. c. Administration des finances italienne (C34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, §11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p.99, §§24-26).

PAR CES MOTIFS,

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

- Préciser davantage les finalités mentionnées aux points 2° et 3° de l'article 6 (cons. 14) ;
- Déterminer la portée exacte de la notion de « mise à disposition » (cons. 15 et 16) ;
- Préciser de manière explicite les catégories de données concernées (cons. 18) ;
- Envisager la possibilité de circonscrire plus précisément les catégories de personnes concernées, par exemple en prévoyant des critères permettant de viser prioritairement les personnes susceptibles de recourir effectivement aux services de l'ILA (cons. 20) ;
- Définir des délais de conservation plus concrets et différenciés, en fonction des catégories de données et des finalités poursuivies (cons. 22 à 24) ;
- Clarifier l'articulation entre l'ILA et les bases de données visées à l'article 1^{er}, 5° du projet (cons. 25 à 27) ;
- Supprimer l'article 3 du projet (cons. 28).

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