



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 26/2022 du 16 février 2022

Objet: Demande d'avis concernant les articles 59, 63, 65, 68, 70 et 75 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2021-286)

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

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

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

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

Vu la demande d'avis du Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail, Pierre-Yves Dermagne, reçue le 23 décembre 2021;

Émet, le 16 février 2022, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-Premier ministre et ministre de l'Economie et du Travail a sollicité, le 23 décembre 2021, l'avis de l'Autorité concernant les articles 59, 63, 65, 68, 70 et 75 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (ci-après « les dispositions en projet »).
2. L'article 9 du règlement sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs¹ (ci-après « règlement CPC ») énonce les pouvoirs des autorités en charge du contrôle du droit économique, et en particulier du droit de la consommation. L'un des pouvoirs minimums dont les autorités doivent disposer est "*le pouvoir d'adopter des mesures provisoires afin d'éviter le risque de préjudice grave pour les intérêts collectifs des consommateurs*" (art. 9.4.a du règlement CPC). En outre, le règlement prévoit également que "*les autorités compétentes peuvent publier toute décision définitive, tout engagement du professionnel ou toute ordonnance pris en vertu du présent règlement, y compris en rendant publique l'identité du professionnel responsable de l'infraction couverte par le présent règlement*" (Art. 9.7. du règlement CPC). Cette exigence européenne a été mise en œuvre en Belgique par la loi du 29 septembre 2020² qui intègre une disposition dans le Code belge de droit économique (ci-après « CDE ») permettant aux agents commissionnés par le Ministre de procéder temporairement à la publication du nom, de la pratique et le cas échéant des données d'identification complètes des entreprises qui appliquent des pratiques qui constituent une infraction au CDE ou à ses arrêtés d'exécution et portent préjudice aux consommateurs (article XV.31/2/1 CDE).
3. Les dispositions en projet étendent cette compétence à d'autres lois qui visent à protéger les consommateurs. Il s'agit de la loi du 9 mars 1993 *tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial*, la loi du 20 décembre 2002 *relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur*, la loi du 11 juin 2004 *relative à l'information à fournir lors de la vente de véhicules d'occasion* (ci-après « loi car pass »), la loi du 28 août 2011 *relative à la protection des consommateurs en matière de contrats d'utilisation de biens à temps partagé, de produits de vacances à long terme, de revente et d'échange* (ci-après « loi timesharing »), la loi du 30 juillet 2013 *relative à la revente de titres d'accès à des événements* (ci-après « loi tickets ») et la loi du 21 novembre 2017 *relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage, les voyages liés et les services de voyage* (ci-après « loi voyages à forfait »). Dans chacune de ces lois, une référence à l'article XV.31/2/1 CDE est intégrée, rendant ainsi possible la publication

¹ Règlement (UE) 2017/2394 du 12 décembre 2017

² Loi modifiant le Code de droit économique et d'autres lois en vue de renforcer les compétences de recherche et d'application conformément au règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 sur la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et abrogeant le règlement le règlement (CE) n° 2006/2004, MB 20.11.2020

« principalement sur le site web du SPF Economie » des données d'identification des entreprises qui se livrent à des pratiques trompeuses susceptibles de nuire gravement aux consommateurs.

EXAMEN DU PROJET

1. Base juridique et principe de légalité

4. L'Autorité rappelle que – conformément à une lecture conjointe de l'article 8 de la CEDH, de l'article 22 de la Constitution et de l'article 6.3 du RGPD – toute ingérence d'une autorité publique dans le droit au respect de la vie privée doit être prescrite dans une « *disposition légale suffisamment précise* » qui répond à un besoin social impérieux et qui est proportionnelle à la finalité poursuivie. Une telle disposition légale précise définit les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel allant de pair avec l'ingérence de l'autorité publique³.
5. L'Autorité constate que le CDE est la norme législative formelle appelée à contenir les éléments essentiels des traitements de données (les dispositions en projet se bornant à rendre une disposition du CDE applicable à d'autres acteurs économiques).
6. Or, l'Autorité n'a pas été consultée préalablement à l'adoption de la loi du 29 septembre 2020 précitée. Interrogé à ce sujet en Commission de l'Economie, de la protection des consommateurs et de l'agenda numérique, le représentant de la ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la Lutte contre la pauvreté, de l'Égalité des chances et des Personnes handicapées, a précisé « *aucun avis n'a été demandé (...): c'est habituel avec ce genre de textes, dès lors qu'il s'agit d'une mise en œuvre et non d'une transposition* »⁴.
7. L'Autorité ne partage pas cette analyse. En effet, en vertu de l'article 36.4 du RGPD, combiné avec l'article 57.1.c et le considérant 96 de ce règlement, ainsi qu'avec l'article 2 LTD, l'Autorité doit être consultée dans le cadre de l'élaboration de toute mesure législative ou réglementaire qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. En prévoyant le traitement et la publication de données d'identification relatives « aux entreprises » (définies par l'article I.20 du CDE⁵ comme « *toute personne physique ou personne morale poursuivant de manière durable un but économique, y compris*

³ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt Rotaru c. Roumanie, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26)

⁴ Doc. parl. Ch., 22 juillet 2020, Session 2019-2020, 55-1385/003, p. 16
<https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1385/55K1385003.pdf>

⁵ Dont il est précisé qu'elle est applicable au livre XV

ses associations ») les dispositions intégrées dans le CDE par la loi du 29 septembre 2020 précitée entraient donc dans les prévisions de cette obligation⁶.

8. Cela étant, les observations formulées ci-après ne sont effectivement à prendre en considération que pour autant et dans la mesure où le traitement de données relatives à ces entreprises implique le traitement de données à caractère personnel. En effet, l'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique qu'aux traitements de données liées à des personnes physiques identifiées ou identifiables, à savoir, des données à caractère personnel au sens de l'article 4.1 du RGPD.
9. En l'espèce, l'Autorité constate que les traitements envisagés portent sur des données relatives à des infractions. Il en résulte une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées⁷, ce qui implique que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être mentionnés dans le CDE. Ces éléments essentiels sont : la (les) finalité(s) précise(s)⁸, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données⁹, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées¹⁰ et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que la limitation éventuelle des obligations et/ou des droits mentionnés aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
10. Ni les lois modifiées par les dispositions en projet, ni le CDE ne semblent contenir ces éléments essentiels. Les articles XV.49 et suivants du CDE (relatifs à la protection des données à caractère personnel) contiennent bien certains de ces éléments, mais ils ne s'appliquent pas aux données traitées dans les hypothèses visées par les dispositions en projet¹¹.

⁶ Il en aurait été autrement si la réglementation européenne avait elle-même consacré les éléments essentiels (cfr. *infra*) des traitements de données à caractère personnel, mais force est de constater que tel n'est pas le cas et qu'il appartient donc aux Etats membres de le faire, à l'occasion de la mise en œuvre du règlement

⁷ La publication est en effet susceptible d'avoir pour effet la perte de contrôle des données (réutilisations abusives), la négation du droit à l'oubli et une extension (certes justifiée dans le projet) du périmètre de diffusion des données relatives à ces infractions.

⁸ Voir également l'article 6.3) du RGPD.

⁹ La Cour constitutionnelle a reconnu que "le législateur (...) pouvait régler de manière générale [la] conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation", Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.23.

¹⁰ Voir par exemple Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18. et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

¹¹ Ces articles ont été insérés dans le CDE par la loi du 17 juillet 2013 portant insertion du Livre III " Liberté d'établissement, de prestation de service et obligations générales des entreprises ", dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre III et des dispositions d'application de la loi propres au livre III, dans les livres I et XV du Code de droit économique (MB 14.08.2013), dont les travaux parlementaires précisent que le « *texte a été rédigé sur la base d'un avis détaillé de la commission pour la protection de la vie privée qui a été rendu à l'occasion de la transposition de la directive services* » (Doc. parl. Ch., 17 mai 2013, 53-2741/003, session 2012-2013, p. 27) ; l'avis en question est l'avis 5/2013 du 30 janvier 2013 (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-05-2013.pdf>)

11. Par conséquent, l'Autorité estime que les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être mentionnés dans le CDE et que les lois particulières modifiées par les dispositions en projet doivent contenir une référence à ces dispositions du CDE. L'Autorité estime également que, compte tenu de l'ampleur des modifications nécessaires, le projet devra lui être adressé une nouvelle fois pour avis.
12. Dans un souci de lisibilité, l'Autorité recommande d'intégrer un chapitre général relatif à la protection des données à caractère personnel dans le CDE. Bien entendu, tous les traitements de données à caractère personnel prévus par le CDE n'impliquent pas une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. Dans ce cas, les dispositions portant sur des éléments essentiels autres que la (les) finalité(s) du traitement et le responsable du traitement peuvent comporter une délégation au Roi, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le CDE.

2. Points d'attention

13. Lors de la rédaction de ces dispositions, le demandeur sera attentif aux points énumérés ci-après :

Test de nécessité

14. Tout traitement de données à caractère personnel instauré par une réglementation implique en principe une limitation du droit à la protection des données à caractère personnel. Lors de la préparation d'un projet de texte normatif qui encadre des traitements de données à caractère personnel, il faut donc d'abord analyser si la mesure visée est bel et bien nécessaire pour atteindre l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ce test de nécessité implique que l'auteur d'un projet de texte normatif réalise une analyse préalable d'une part des faits qui justifient l'instauration de la mesure et d'autre part du degré d'efficacité de la mesure à la lumière de la finalité qu'elle poursuit. Dans le cadre de cette analyse, l'auteur doit également vérifier si son objectif peut éventuellement être atteint via une mesure moins intrusive du point de vue de la protection des données.

Traitement de données sensibles

15. L'Autorité attire l'attention sur le fait que le traitement de certaines catégories particulières de données à caractère personnel, telles qu'énumérées aux articles 9 et 10 du RGPD, est en principe interdit.
16. Il s'agit **tout d'abord** des catégories énumérées à l'article 9.1 du RGPD : les données à caractère personnel qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que les données génétiques, les données

biométriques¹² aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, les données concernant la santé¹³ et les données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique. L'article 9.2 du RGPD décrit les situations dans lesquelles des exceptions à cette interdiction de traitement s'appliquent. Si de telles catégories de données étaient traitées à la suite d'un projet de texte normatif, il serait donc nécessaire de vérifier si ce traitement trouve une base dans un des motifs d'exception de l'article 9.2 du RGPD¹⁴.

17. Lors de la préparation d'un projet de texte normatif, l'exception reprise au point g) de l'article 9.2 du RGPD sera souvent pertinente : "*le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée.*" Si l'auteur d'un projet de texte normatif veut fonder (partiellement) un traitement sur cet article 9.2.g) du RGPD, il doit donc démontrer l'intérêt public important qui nécessite le traitement de ces données. En outre, le projet de texte normatif doit prévoir des mesures spécifiques afin de veiller à la protection des droits et intérêts fondamentaux des personnes concernées.
18. L'Autorité fait par ailleurs remarquer que l'article 9 du RGPD impose des conditions complémentaires pour le traitement de ces catégories de données.
19. Une **deuxième catégorie** de données à laquelle une interdiction de traitement s'applique concerne les données relatives aux condamnations pénales et aux infractions (article 10 du RGPD). Le traitement de ce type de données ne peut être effectué que sous le contrôle de l'autorité publique ou d'une autre personne si le traitement est autorisé par une loi (nationale ou européenne). Tout registre complet des condamnations pénales ne peut être tenu que sous le contrôle de l'autorité publique. Enfin, l'article 10 de la LTD définit les personnes/organismes qui peuvent traiter ce type de données et sous quelles conditions cela doit se faire.

Utilisation du numéro de Registre national

20. Si le but est d'instaurer l'utilisation du numéro de Registre national pour des finalités déterminées via un projet de texte normatif, les prescriptions suivantes doivent être respectées.

¹² Cette notion est définie à l'article 4, point 14) du RGPD.

¹³ Cette notion est définie à l'article 4, point 15) du RGPD.

¹⁴ Cette exigence s'ajoute aux obligations de disposer, pour ces traitements, d'un fondement juridique figurant à l'article 6 du RGPD et d'encadrer les traitements dans une norme précise (voir le point B ci-dessus).

21. L'article 87 du RGPD dispose que les États membres qui définissent un numéro d'identification national doivent veiller à ce que celui-ci ne soit utilisé que si des garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée sont prévues. De telles garanties impliquent que :
- l'utilisation d'un tel numéro soit limitée aux cas dans lesquels cela est strictement nécessaire et proportionnel, étant donné que cette utilisation engendre certains risques ;
 - les finalités soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés ;
 - la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers soient également encadrées;
 - les mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée.
22. En outre, l'Autorité attire l'attention sur le fait que le numéro de Registre national ne peut être utilisé que dans la mesure où l' (les) instance(s) en question dispose(nt) de l'autorisation requise, en vertu de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (article 8, § 1^{er})¹⁵. Conformément à cette disposition, une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance. Dans les autres cas, l'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national est en principe octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions, aux conditions énoncées aux articles 5 et 8 de la loi du 8 août 1983. Lorsque le Comité de sécurité de l'information¹⁶ doit émettre une délibération pour une communication de données à caractère personnel, il peut le cas échéant émettre dans le même temps une délibération pour l'utilisation du numéro de Registre national par les instances concernées, si cela s'avère nécessaire dans le cadre de la communication envisagée¹⁷.

Transfert de données à caractère personnel par des autorités publiques

23. L'Autorité rappelle que pour le transfert de données à caractère personnel, l'obligation de conclure des protocoles d'accord est en principe d'application aussi bien au niveau fédéral qu'au niveau flamand. Si le Projet implique de tels échanges, avant d'accorder un accès à des données à caractère personnel

¹⁵ « L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national est octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, § 1^{er}, lorsque cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement de tâches d'intérêt général.

L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national implique l'obligation d'utiliser également ce numéro du Registre national dans les contacts avec le Registre national des personnes physiques.

Une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance'.

¹⁶ Ce Comité a été institué par l'article 2 de la loi du 5 septembre 2018 *instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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, M.B. du 10 septembre 2018.*

¹⁷ Article 15, § 3 de la loi du 15 janvier 1990 *relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale* – Article 35/1, § 2 de la loi du 15 août 2012 *relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral.*

provenant d'une autorité publique fédérale, un protocole d'accord doit en principe¹⁸ être conclu, conformément à l'article 20 de la LTD.

3. Cas particulier où le nom légal de la personne morale identifie une ou plusieurs personnes physiques

24. Dans une affaire relative à la publication des noms d'entreprises bénéficiaires d'aides publiques (soit une hypothèse d'ingérence moins importante que celle résultant du traitement de données relatives à des infractions) la Cour de justice a estimé qu' « *il doit être considéré que l'obligation de publication résultant des dispositions de la réglementation de l'Union dont la validité est mise en cause n'excède pas les limites qu'impose le respect du principe de proportionnalité. En effet, la gravité de l'atteinte au droit à la protection des données à caractère personnel se présente différemment pour les personnes morales et pour les personnes physiques. Il importe de relever à cet égard que les personnes morales sont déjà soumises à une obligation accrue de publication de données les concernant. Par ailleurs, l'obligation pour les autorités nationales compétentes d'examiner avant la publication des données en cause, pour chaque personne morale bénéficiaire d'aides du FEAGA ou du Feader, si le nom de celle-ci identifie des personnes physiques imposerait à ces autorités une charge administrative démesurée (voir, en ce sens, Cour eur. D. H., arrêt K.U. c. Finlande du 2 mars 2009, requête n° 2872/02, non encore publié, § 48)* ». Il est possible d'en conclure que, sans préjudice de la nécessité de respecter le principe de légalité, un tel traitement de données personnelles n'est pas disproportionné¹⁹.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité

estime que :

- les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel doivent être mentionnés dans le CDE et que les lois particulières modifiées par les dispositions en projet doivent contenir une référence à ces dispositions du CDE (point 11);
- le projet modifié doit lui être adressé une nouvelle fois pour avis (point 11).

Pour le Centre de Connaissances,

(sé) Rita Van Nuffelen – Responsable a.i. du Centre de Connaissances

¹⁸ L'article 20, § 1^{er} de la LTD dispose que cette obligation s'applique "*sauf autre disposition dans des lois particulières*".

¹⁹ CJUE, C-92/09 et C-93/09, 9 novembre 2010, « Volker und Markus Schecke », §§ 43 et 87