



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 52/2022 du 9 mars 2022

Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions (CO-A-2022-025)

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, Monsieur Pierre-Yves Dermagne (ci-après « le Ministre » ou « le demandeur »), reçue le 19 janvier 2022;

Émet, le 9 mars 2022, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le Ministre a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant les articles 3-15 et 17-23 d'un avant-projet de loi *modifiant la loi du 21 décembre 2013 portant exécution du Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions* (ci-après, « **le projet** » et « **la loi** »).
2. Conformément à son exposé des motifs, le projet a pour objectif d'exécuter le Règlement (UE) n° 2019/1020 *du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE* (ci-après, « **le règlement** ») et le RGPD, dans la mesure où il prévoit des limitations aux droits des personnes concernées dans le contexte des enquêtes menées par l'inspection économique. Le projet s'inscrit dans l'objectif du règlement n° 2019/1020 qui est d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en renforçant la surveillance sur les marchés des produits concernés.
3. Dans ce contexte, l'exposé des motifs précise que « *ce projet de loi vise également à synchroniser la législation sur les produits de construction avec les dispositions du livre XV du code économique, qui s'applique aux produits et services en général* ». Le livre XV du Code de droit économique (ci-après, « **CDE** ») vise l'« *application de la loi* » et détermine notamment les compétences et pouvoirs de l'inspection économique du SPF Economie. La sphère d'application matérielle du projet se limite aux produits de constructions visés par les règles précitées.
4. Quant à l'extension des pouvoirs de l'inspection économique, dont il est en substance question dans le présent projet, les dispositions pertinentes du livre XV du Code de droit économique proviennent notamment de la loi du 23 novembre 2013 *portant insertion du Livre XV, "Application de la loi" dans le Code de droit économique* (ci-après, « **la loi de 2013** »), de la loi du 29 juin 2016 *portant dispositions diverses en matière d'Economie* (ci-après, « **la loi de 2016** ») et de la loi du 29 septembre 2020 *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 (CE) n° 2006/2004* (ci-après, « **la loi de 2020** » et le « **règlement CPC** »).
5. La Commission de la Protection de la Vie Privée et l'Autorité de Protection des Données n'ont pas été consultées à propos des projets qui ont donné lieu à l'adoption de ces lois, de telle sorte que l'Autorité n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer de manière générale sur une série de dispositions du projet inspirées toutefois, du droit positif.

6. Ce n'est que récemment, que l'Autorité a été saisie de certaines dispositions du type de celle en projet¹.
7. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que certains commentaires émis dans le présent avis rejoignent des commentaires ou préoccupations qui ont été émis par le Conseil d'Etat dans des avis auxquels elle renvoie².
8. Le chapitre V du règlement définit les pouvoirs et mesures en matière de surveillance des marchés qui doivent s'intégrer au droit national et à ses principes en matière de droits et libertés fondamentaux. L'article 14, du règlement, qui consacre les pouvoirs *minimaux* qui doivent être attribués aux autorités de surveillance des marchés (en l'occurrence, l'inspection économique du SPF Economie) rappelle ainsi que les pouvoirs conférés aux autorités de surveillance « *sont conférés et exercés conformément au droit de l'Union et au droit national, y compris aux principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et aux principes du droit national relatifs à la liberté d'expression ainsi qu'à la liberté et au pluralisme des médias, aux garanties procédurales applicables et aux règles de l'Union concernant la protection des données, en particulier le [RGPD] »³ (souligné par l'Autorité).*
9. Et l'article 14, 3., du règlement dispose que les pouvoirs conférés en vertu du règlement peuvent être exercés, selon ce que prévoient les Etats membres et selon le cas, de trois manières :

« a) directement par les autorités de surveillance du marché sous leur propre autorité ;

b) par le recours à d'autres autorités publiques conformément à la répartition des compétences et à l'organisation institutionnelle et administrative de l'Etat membre en question ;

c) en demandant aux juridictions compétentes de rendre la décision nécessaire pour autoriser l'exercice de ce pouvoir, y compris, le cas échéant, en formant un recours si cette demande n'a pas abouti » (souligné par l'Autorité).

10. Le présent avis est organisé en quatre sous-titres. Un premier sous-titre (**II.1.**) présente de manière générale le projet et émet une série de commentaires généraux. Un deuxième sous-titre porte sur les

¹ Voir : avis de l'Autorité n° 26/2022 du 16 février 2022 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) ; avis n° 32/2022 du 16 février 2022 concernant les articles 7, 25, 1° et 47 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2021-280, CO-A-2021-281 et CO-A-2021-283).

² Avis du Conseil d'Etat n° 52.800/1 du 6 mars 2013 sur un avant-projet de loi portant insertion du livre XV, 'Application de la loi dans le Code de droit économique ; avis du Conseil d'Etat n° 59.213/1/2/3 du 2 mai 2016 sur un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie ; avis du Conseil d'Etat n° 67.134 du 7 mai 2020, sur un avant-projet de loi modifiant le Code de droit économique et d'autres lois pour ce qui concerne l'exécution du 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 (CE) n° 2006/2004.

³ Article 14, 2., du règlement n° 2019/1020.

pouvoirs d'investigation et compétences spécifiques qui sont attribués à l'inspection économique (**II.2.**). Un troisième sous-titre concerne les limitations des droits des personnes concernées (**II.3.**). Et un dernier sous-titre enfin, reprend certains commentaires divers (**II.4.**).

11. L'Autorité rappelle que le RGPD ne s'applique pas au traitement de données relatives aux personnes morales, ces données n'étant pas couvertes par la définition que le RGPD donne de la notion de donnée à caractère personnel dans son article 4, 1)⁴. Or les missions de l'inspection économique sont susceptibles de concerner tant des personnes physiques que personnes morales, de telle sorte que les traitements de données qu'elle mettra en œuvre dans ce contexte ne seront pas systématiquement soumis au RGPD. Le présent avis ne porte que sur les traitements de données qui sont soumis au RGPD et sont nécessaires à l'exercice de ses missions par l'inspection économique, dans le cadre du projet.

II. Examen

II.1. Présentation générale du projet et commentaires généraux

12. Le projet, et plus globalement d'ailleurs, l'inspection économique du SPF Economie, se trouvent clairement à un carrefour entre les procédures administrative et pénale.
13. D'une part, **sur le plan administratif**, l'inspection économique jouit d'une série de compétences et pouvoirs qui peuvent être exercés dans le cadre d'une procédure administrative et donner lieu à des mesures de sauvegarde, voire des sanctions de nature administrative (mais non pécuniaires⁵), ou encore des accords entre l'entreprise concernée et ses agents (transaction et engagements). Plus précisément, les dispositions suivantes du projet peuvent être mises en évidence :

⁴ Soit « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée 'personne concernée'); est réputée être une 'personne physique identifiable' une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ».

⁵ En ce sens, dans le cadre d'un autre projet, le Conseil d'Etat a considéré que « le retrait d'une interface en ligne, la restriction ou la désactivation de l'accès à une interface en ligne et la suppression de noms de domaines, bien qu'elles soient présentées comme étant des mesures de sauvegarde, peuvent également présenter un caractère pénal, étant donné qu'elles peuvent avoir un impact important pour l'entreprise concernée et qu'elles ne sont manifestement pas soumises à une quelconque limitation dans le temps » (avis du Conseil d'Etat n° 67.134/1 du 7 mai 2020 sur un avant-projet de loi 'modifiant le Code de droit économique et d'autres lois pour ce qui concerne l'exécution du 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 (CE) n°2006/2004', considérant n° 20. A ce sujet cependant, de manière générale, le projet se distingue du CDE (voir le titre 1/2 du livre XV du CDE) qui met en place des règles spécifiques concernant « la poursuite administrative » et la possibilité de prononcer des sanctions administratives de nature pécuniaire (des amendes administratives).

- Le pouvoir de récupérer auprès du contrevenant, lorsqu'une infraction est constatée dans le cadre du « *mystery shopping* »⁶, « *les montants payés pour l'exécution des achats-tests* »⁷ ;
- Le pouvoir d'adresser au contrevenant « *un avertissement le mettant en demeure de mettre fin* » à un acte constituant une infraction⁸ ;
- Le pouvoir de « *rendre publique la promesse d'une entreprise de mettre fin à une infraction* »⁹ ;
- La compétence « *d'obtenir ou d'accepter de la part de l'entreprise responsable des infractions [...] des engagements tendant à mettre fin aux infractions* » ; « *sur l'initiative* » de cette entreprise, « *des engagements supplémentaires en matière de mesures correctives en faveur des consommateurs affectés* », « *ou, le cas échéant, de tenter d'obtenir des engagements de la part de l'entreprise en vue d'offrir des mesures correctives adéquates pour les consommateurs affectés* »¹⁰ ;
- Le pouvoir, pour autant que les engagements précités ont été « *acceptés par les agents* » concernés, de « *rendre public* » ces engagements¹¹ ;
- Un pouvoir large, dans certaines circonstances et à certaines conditions toutefois, afin de « *prévenir le risque grave* », de notification et action (*notice and takedown*) à l'égard d'une série d'intermédiaires de l'Internet¹² ;
- Le pouvoir, « *afin de prévenir les préjudices graves aux intérêts collectifs des consommateurs* », 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 portent préjudice aux consommateurs* »¹³ ;
- Le pouvoir, du ministre de l'Economie cette fois, ou de son délégué, de « *retirer un produit du marché* », d'ordonner « *le rappel en vue de la modification, le remboursement total ou partiel ou l'échange des produits concernés, ainsi que leur destruction lorsque celle-ci*

⁶ Voir le considérant n° 17 à ce sujet.

⁷ Article 5 du projet insérant un § 2/1 dans l'article 3 de la loi.

⁸ Article 8 du projet remplaçant le paragraphe 6 de l'article 3 de la loi.

⁹ Dernier alinéa du paragraphe 6 de l'article 3 de la loi, tel que remplacé par l'article 8 du projet.

¹⁰ Article 9 du projet qui complète l'article 3 de la loi par un paragraphe 7.

¹¹ Article 9 du projet qui complète l'article 3 de la loi par un paragraphe 7.

¹² Article 10 du projet insérant un article 3/1 dans la loi.

¹³ Article 11 du projet insérant un article 3/2 dans la loi.

constitue le seul moyen de faire cesser le risque » ou d' « imposer des obligations relatives à l'information des utilisateurs »¹⁴ ;

- La compétence de conclure une transaction¹⁵.
14. Les compétences juste évoquées, peuvent impliquer le traitement de données à caractère personnel, qu'il s'agisse des données relatives à la gestion de l'enquête et du dossier concerné ou encore, de la mise en œuvre de mesures spécifiques qui entraînent le traitement de données à caractère personnel particulier (publications, éventuel filtrage lié au processus de notification et action).
15. D'autre part, **sur le plan pénal** (au sens strict, en droit belge), les infractions au règlement n° 305/2011 sont passibles d'amendes *pénales* et sont ainsi érigées en infractions pénales par l'article 6 de la loi du 21 décembre 2013, soit une amende de vingt-six à vingt-cinq mille euros (doublée en cas de récidive dans les cinq ans). Ce qui correspond à une sanction de niveau 3 en se référant à l'article XV.70 du CDE, à encore majorer des décimes additionnels par le juge (concrètement à ce jour, cela signifie que les montants doivent être multipliés par 8¹⁶).
16. Les comportements litigieux peuvent ainsi donner lieu à des poursuites pénales qui seront diligentées par le ministère public conformément aux règles régissant la procédure pénale. Le projet prévoit par ailleurs que le ministère public lui-même, peut également ordonner aux agents de l'inspection économique de mettre en œuvre certaines mesures¹⁷. A la différence de l'inspection économique, le ministère public est une autorité compétente au sens de l'article 26, 7°, de la LTD, de telle sorte qu'il n'est pas soumis au RGPD mais bien à la Directive (UE) n° 2016/680 *du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*, et au titre 2 de la LTD qui transpose celle-ci.
17. Dans ce contexte, l'inspection économique est libre de recourir aux pouvoirs d'investigation qui lui sont attribués par le projet, moyennant le cas échéant, selon les pouvoirs, l'intervention (confirmation, autorisation, selon) d'autorités judiciaires (tantôt le ministère public, tantôt le juge de police). Notamment dans le cadre du projet, l'inspection économique peut :

¹⁴ Article 15 du projet insérant un article 3/6 dans la loi.

¹⁵ Article 7 de la loi.

¹⁶ Voir l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales.

¹⁷ Voir par exemple l'article 3/1, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi en projet, qui permet au ministère public d'ordonner à l'inspection économique la mise en œuvre du pouvoir de notification et action.

- Visiter (perquisitionner) des véhicules et des lieux, y compris des habitations¹⁸ ;
- Se faire produire, « *sur première réquisition* », toute une série de documents et de supports électroniques dans le délai fixé par elle¹⁹ ;
- En dérogation aux articles 46 *bis* et 46 *quater* du Code d’instruction criminelle, se faire produire part toute personne des renseignements permettant l’identification des personnes faisant l’objet d’une enquête ou impliquées dans l’enquête dans le cadre de flux financiers ou de données, ainsi que toutes les données nécessaires dans le cadre de l’enquête²⁰ ;
- Réaliser des achats sous une identité fictive, pratique à laquelle il est communément référé via les termes « *mystery shopping* »²¹. L’article 5 du projet, insérant un § 2/1 dans l’article 3 de la loi, consacre en outre une exemption de peine pour les agents agissant dans ce cadre et commettant une infraction absolument nécessaire ;
- Réaliser des constatations par la réalisation d’images, peu importe leur support, et « *et par l’enregistrement de télécommunications ou communications publiques ou de télécommunications ou communications privées auxquelles l’agent [...] participe lui-même* »²² ;
- Dans les locaux habités, « *faire des constatations au moyen d’images et /ou des enregistrements sonores, quel qu’en soit le support, [...]* »²³ ;
- « *Utiliser des images provenant de tiers, pour autant que ces personnes les ont réalisées ou obtenues de façon légitime* »²⁴ ;
- Saisir²⁵ ;
- Mettre sous scellés²⁶ ;

¹⁸ Article 4, a), du projet, modifiant l’article 3, § 2, 3^o, de la loi.

¹⁹ Article 4, b), du projet, modifiant l’article 3, § 2, 6^o, de la loi.

²⁰ Article 4, c), du projet insérant un 6^o/1 dans l’article 3, § 2, de la loi.

²¹ Article 4, d), du projet complétant l’article 3, § 2, de la loi par un 10^o.

²² Article 5 du projet insérant un § 2/2, alinéa 1^{er}, dans l’article 3 de la loi.

²³ Article 5 du projet insérant un § 2/2, alinéa 1^{er}, dans l’article 3 de la loi.

²⁴ Article 5 du projet insérant un § 2/2, alinéa 7, dans l’article 3 de la loi.

²⁵ Article 6 du projet.

²⁶ Article 7 du projet.

- Demander « *à tous les services de l'Etat, en ce compris [...], de récolter toute information et tout document jugés utiles pour l'exercice de leurs mission* »²⁷ ;
 - Enfin plus généralement, le Roi est habilité, moyennant confirmation par une loi dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté qu'il a adopté, à « *attribuer des compétences spécifiques supplémentaires aux agents [...] pour rechercher et constater des infractions, en plus des compétences dont ils disposent en vertu de la présente loi* »²⁸.
18. Il convient de souligner que « *tout empêchement ou entrave volontaire à l'exercice des fonctions des agents [...] ou des fonctionnaires de police*²⁹... *est puni d'une amende de vingt-six à cinquante mille euros* »³⁰, à de nouveau majorer des décimes additionnels par le juge (concrètement à ce jour, cela signifie que les montants doivent être multipliés par 8³¹)³². Et à ce sujet l'exposé des motifs précise que « *peuvent notamment être considérés comme empêchant ou entravant volontairement l'exercice des fonctions, ceux qui refusent de fournir les renseignements ou de communiquer les documents demandés en vertu de la présente loi* ».
19. Ces pouvoirs d'investigation, analysés sous l'angle des principes de protection des données, impliquent en particulier des traitements de collecte et de conservation de données à caractère personnel. Non seulement ils ont un impact sur le droit à la vie privée consacré dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, mais également sur les principes de protection des données³³, dont l'application peut être mêlée, par exemple s'agissant de l'évaluation de la proportionnalité. Il est assez évident qu'ils constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.
20. Ce contexte général appelle les **cinq commentaires suivants**.
21. Premièrement, sur le plan de la protection des données, la **distinction entre les procédures administrative et pénale**, y compris les mesures (sanction ou autre) qui peuvent y être prononcées, que sont susceptibles d'alimenter les différents pouvoirs exercés par l'inspection économique, a un impact direct sur les garanties dont peut bénéficier la personne concernée. De la situation dans l'une ou l'autre des procédures dépendent ces garanties quant aux recours, quant à la nature de l'autorité

²⁷ Article 12 du projet qui insère un article 3/3 dans la loi.

²⁸ Article 5 du projet insérant un § 2/3, alinéa 7, dans l'article 3 de la loi.

²⁹ Ainsi, le projet et la loi sont sans préjudice des compétences dont jouissent ceux-ci par ailleurs.

³⁰ Soit une amende plus élevée que celle encourue pour les infractions à la législation, voir le considérant n° 14.

³¹ Voir l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales.

³² Article 17 du projet insérant un article 6/1 dans la loi.

³³ Sur les différences entre ces droits et l'approche suivie par l'Autorité au regard des pouvoirs d'investigation, voir respectivement les considérants nos 41 à 43 et 24 de l'avis n° 77/2020 du 24 août 2020 concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale.

publique susceptible d'exercer un pouvoir ou une compétence, quant à la recevabilité des preuves et quant à la limitation des droits de la personne concernée.

22. Le dispositif et en tout cas l'exposé des motifs du projet doivent par conséquent être globalement améliorés afin de permettre d'identifier sans aucun doute le type de procédure dans laquelle se trouve le dossier de (le traitement de données relatives à) la personne concernée, les points de passage, dans le cheminement de l'enquête, d'une procédure à une autre, et en conséquence, les garanties qui entourent l'exercice de ses divers pouvoirs et compétences par l'inspection économique.
23. Dans ce contexte, au sujet de la limitation des droits des personnes concernées, l'exposé des motifs énonce par exemple ce qui suit :

« Ce projet de loi prévoit la possibilité de limiter les droits des personnes concernées par les services de contrôle et d'inspection du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie lorsque ces services sont tenus de garantir :

- *la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que des enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;*
- *une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique » (souligné par l'Autorité).*

24. Le dispositif du projet n'établit toutefois pas de distinction entre ces actes : d'une part, quant aux actes en tant que tels (des enquêtes, des poursuites, l'exécution de sanction, une mission de contrôle, une mission d'inspection, une mission de réglementation), et d'autre part, quant à la finalité des actes (selon qu'ils relèvent du premier ou du second tiret), à supposer que ces actes ne se recoupent pas³⁴.
25. Deuxièmement, il est clair qu'un projet tel que le projet tel que celui qui est soumis pour avis présente une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, nonobstant le fait qu'il est tout aussi clair, qu'il poursuit une finalité légitime. Afin que le projet réponde de manière satisfaisante aux principes de transparence et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, **les concepts et pouvoirs qu'il sollicite et consacre devront être suffisamment clairs et précis et partant, s'insérer dans un cadre conceptuel clair.**

³⁴ *A priori*, sur le plan du principe et de l'économie du projet, l'Autorité distingue trois grandes phases d'action de l'inspection économique qui semble se suivre chronologiquement : une phase de recherche et de constatation des infractions ; une phase de traitement administratif de celles-ci (mesures de sauvegarde et mesures de sanction y compris) ; une phase éventuelle de traitement pénal de celles-ci (au cas où le traitement administratif n'aboutit pas, pour une raison ou une autre).

26. A ce sujet :

- Dès lors que le projet est tant inspiré de dispositions actuelles du CDE, elles-mêmes trouvant le cas échéant leur origine dans d'autres textes de droit européen, que du règlement qu'il exécute, et vu que les Etats membres disposent dans ce cadre, d'une certaine marge de manœuvre dans la manière dont ils régissent les pouvoirs et procédures y liées des autorités de surveillance (le règlement ne fixant notamment que des pouvoirs *minimaux*), l'Autorité est d'avis que le projet doit explicitement prévoir, dans son champ d'application, l'application des définitions prévues dans le règlement. Une série de définitions sont ainsi particulièrement pertinentes dans le cadre du projet et des (nouveaux) pouvoirs qu'il consacre (le cas échéant étranger à ce que prévoit le règlement). Il en est ainsi des concepts d' « **opérateur économique** », d' « **interface en ligne** », de « **risque** », de « **produit présentant un risque** », de « **produit présentant un risque grave** »³⁵ ;
- Le concept de « **flux de données** » utilisé dans le projet devrait être clarifié et limité³⁶ ;
- Le cadre conceptuel encadrant le **pouvoir de notification et action** des agents de l'inspection économique doit également être amélioré³⁷.

27. Troisièmement, **sur le plan de la proportionnalité**, l'Autorité remarque l'utilisation de ses nouveaux pouvoirs d'investigation par l'inspection économique est permise par le projet à l'égard de toute infraction matérielle concernée, sans modération particulière liée à la **gravité (l'impact) ou à la nature des faits particuliers** donnant lieu à l'exercice du pouvoir. Certes, comme cela a été souligné, la loi ne prévoit qu'une seule peine. Dans ce contexte, il semble que le demandeur considère que toutes les infractions potentiellement concernées pourraient justifier la sollicitation de l'ensemble des pouvoirs d'investigation disponibles.

28. Or l'Autorité a déjà mis en évidence que les pouvoirs prévus par le projet ne sont pas seulement inspirés du règlement, mais également d'autres dispositions normatives plus transversales (le CDE), y compris issues du règlement CPC. L'article 10, 2., de ce dernier est rédigé comme suit :

« La mise en œuvre et l'exercice des pouvoirs énoncés à l'article 9 en application du présent règlement sont proportionnés et conformes au droit de l'Union et au droit national, y compris aux garanties procédurales applicables et aux principes de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Les mesures d'enquête et d'exécution adoptées en application du

³⁵ Voir l'article 3, 13), 15), 18), 19) et 20), du règlement.

³⁶ Voir les considérants nos 48-49.

³⁷ Voir les considérants nos 91 et s.

présent règlement sont adaptées à la nature de l'infraction aux dispositions du droit de l'Union en matière de protection des intérêts des consommateurs et au préjudice global réel ou potentiel qui en découle » (souligné par l'Autorité).

29. L'Autorité est d'avis que le demandeur doit justifier dans son exposé des motifs la raison pour laquelle, conformément au principe de proportionnalité, la sollicitation de ses pouvoirs par l'inspection économique doit être permise en toute hypothèse, quelle que soit l'infraction concernée. Il ne peut se limiter à vouloir, comme l'indique son exposé des motifs, « *synchroniser la législation sur les produits de construction avec les dispositions du livre XV du code économique, qui s'applique aux produits et services en général* ». La transposition de pouvoirs inspirés d'une autre réglementation, même dans le domaine général de l'économie et de la protection des consommateurs, le cas échéant sans les garanties encadrant leur mise en œuvre dans le contexte de ces réglementations, doit être justifiée.
30. Quatrièmement, également dans le cadre de l'application du **principe de proportionnalité**, l'Autorité est d'avis que « ***tout empêchement*** » visé à l'article 17 du projet insérant un article 6/1 dans la loi et sanctionnant les entraves à l'exercice de ses pouvoirs par l'inspection économique, devrait être limité de manière telle qu'il soit clair que sont sanctionnés les empêchements *de mauvaise foi*. Dans la négative, le tiers à l'infraction à l'égard duquel l'inspection économique est susceptible d'exercer ses pouvoirs ou compétences³⁸ sera significativement découragé dans la vérification de la conformité du transfert de données envisagé en exécution du projet³⁹, par rapport aux règles de protection des données, par crainte d'être sanctionné pénalement. Et une telle limitation empêchera que l'argument du respect de la protection de données ne soit brandi de mauvaise foi par le destinataire de l'obligation.
31. Cinquièmement enfin, de manière générale sur le plan des **garanties de nature à limiter les risques pour les droits et libertés des personnes concernées**, l'Autorité constate que sur avis du Conseil d'Etat, malgré la proposition initiale du Gouvernement de supprimer cette disposition, l'article XV.6 du CDE a été maintenu⁴⁰. Selon celui-ci : « *Dans l'exercice de leur mission relative à la recherche et à la constatation des délits économiques, les agents visés à l'article XV.2 sont soumis à la surveillance, selon le cas, du procureur général compétent ou du procureur fédéral, sans préjudice de leur subordination à leurs supérieurs au sein de l'administration* ».
32. Le présent projet et la loi qu'il modifie apparaissant comme d'application autonome, le projet devrait également reprendre une disposition de ce type.

³⁸ Voir les considérants n° 48.

³⁹ Article 6, 1., c), du RGPD.

⁴⁰

II.2 Compétences et pouvoirs de l'inspection économique au regard des règles de protection des données

II.2.1. Perquisition - article 4, a), du projet, modifiant l'article 3, § 2, 3°, de la loi

33. Le projet complète la loi en permettant, dans l'hypothèse de flagrant délit, à un seul agent (alors qu'en principe, deux agents sont requis) de visiter les lieux également à usage d'habitation, sans autorisation préalable du juge de police, et à toute heure du jour ou de la nuit.
34. L'exposé des motifs du projet ne justifie toutefois pas pour quel motif, environ huit ans après l'adoption de la loi, cette extension des pouvoirs de l'inspection économique et la limitation y liée, des garanties pour les droits et libertés des personnes concernées (heures de visite domiciliaire permises ; obligations de faire réaliser la visite par deux agents ; absence d'autorisation par le juge de police ou de la mise en place d'une garantie alternative adaptée à l'hypothèse du flagrant délit) est nécessaire.
35. Le demandeur est invité à motiver son choix dans l'exposé des motifs. A défaut de motivation *concrète* nécessitant la modification entreprise, l'Autorité est d'avis que cette modification doit être abandonnée.

II.2.2. Production de documents et de supports électroniques - article 4, b), du projet, modifiant l'article 3, § 2, 6°, de la loi

36. Le pouvoir des agents de se faire produire une série de supports est renforcé dès lors que le projet prévoit désormais que ces agents peuvent « *déterminer le délai dans lequel ces données doivent être fournies* ».
37. L'Autorité relève tout d'abord qu'il est question dans cette disposition de supports d'information plutôt que de « *données* » en tant que telles.
38. Elle note ensuite que ce pouvoir, à mettre en relation avec la sanction liée à « *tout empêchement* » de son exercice⁴¹, est très large et très contraignant. A des fins de proportionnalité, le dispositif devrait à tout le moins prévoir que le délai exigible doit être raisonnable compte-tenu de la portée de la demande des agents concernés.
39. Enfin, l'Autorité se demande, bien que cela découle déjà de la loi et donc du droit positif, dans quelle mesure la possibilité de se faire produire « *sur première réquisition et sans déplacement* » « *tous supports électroniques tels que des disques durs, disques amovibles nécessaires à leurs recherches et*

⁴¹ Voir le considérant n° 18.

constatations » ne constitue pas un pouvoir qui entretient de réelles similarités avec la saisie. Par conséquent, dans cette mesure, l’Autorité est d’avis que cette possibilité devrait être assortie de garanties similaires, pour les droits et libertés des personnes concernées, à celles prévues pour la saisie dans l’article 3, § 5, de la loi⁴². Notamment, l’Autorité relève que la saisie doit être confirmée par le ministère public (dans un délai maximal de quinze jours)⁴³.

II.2.3. Identification de personnes et de collectes d’autres données – article 4, c), du projet insérant un 6°/1 dans l’article 3, § 2, de la loi

40. L’article 3, 6°/1 de la loi en projet est rédigé comme suit :

« par dérogation aux articles 46bis et 46quater du Code d'instruction criminelle, se faire produire par toute personne, gratuitement et sur première réquisition, tous les renseignements permettant l'identification des personnes faisant l'objet d'une enquête et des personnes impliquées dans l'enquête dans le cadre de flux financiers et de flux de données, ainsi que toutes les données nécessaires dans le cadre de l'enquête » (souligné par l’Autorité).

41. L’Autorité souligne d’emblée et de manière générale, que cette disposition donne un pouvoir très large aux agents de l’inspection économique, également renforcé par le fait que « *tout empêchement* » d’exercer celui-ci est potentiellement sévèrement sanctionné.

42. Cette disposition est d’ailleurs plus large que ce que prévoit l’article XV.3, 5°/1, du CDE en droit positif, selon lequel « *par dérogation aux articles 46bis et 46quater du Code d'instruction criminelle, se faire produire par toute personne, gratuitement et sur première réquisition, tous les renseignements permettant l'identification des personnes faisant l'objet d'une enquête et des personnes impliquées dans des flux financiers et de données nécessaires dans le cadre de l'enquête* » (souligné par l’Autorité).

43. La disposition en projet doit être clarifiée et limitée afin d’être conforme au principe de proportionnalité.

44. Premièrement, l’Autorité relève que **la largesse de ses concepts ne peut avoir pour effet de contourner les règles régissant de manière spécifiques l’accès à certaines données**, telles que celles bien connues du demandeur qui sont en cours de discussion dans le domaine des communications électroniques. A ce propos, l’Autorité renvoie à son avis n° 32/2022 du 16 février 2022 concernant les articles 7, 25, 1° et 47 du projet de loi portant dispositions diverses en matière

⁴² Que le projet modifie par ailleurs, en son article 6.

⁴³ L’Autorité remarque toutefois que sans ses disques durs pendant quinze jours, l’entreprise concernée subira un préjudice particulièrement important. A titre comparatif, une saisie de systèmes informatiques par l’inspecteur général de l’Autorité de protection des données au-delà de septante-deux heures, nécessite une autorisation préalable du juge d’instruction.

d'Economie (CO-A-2021-280, CO-A-2021-281 et CO-A-2021-283) dont les motifs valent en l'espèce, *mutatis mutandis*. Et ce tant quant aux données d'identification qu'en l'espèce, quant à « *toutes les données nécessaires dans le cadre de l'enquête* ». Aucun élément du projet ne justifierait une approche distincte en la matière, de celle qui prévaut par ailleurs.

45. Autrement dit, la disposition doit être remplacée par une disposition spécifique pour ce qui concerne l'accès aux données d'identification d'une partie à une communication électronique d'une part, et d'autre part, si tel est l'objectif du demandeur, l'éventuel accès aux données conservées licitement par les prestataires de services concernés (pour autant que cela soit permis par la jurisprudence de la Cour de justice, ce qui n'est pas réévalué dans le cadre du présent avis). L'Autorité ne revient pas ici, sur les avis qu'elle a rendus en la matière⁴⁴, et se limite à souligner deux éléments : premièrement, l'accès aux données (de trafic) conservées concerne la criminalité grave, et deuxièmement, cet accès doit être accompagné de garanties appropriées spécifiques (incluant l'intervention d'une autorité judiciaire ou administrative indépendante).
46. Deuxièmement, l'Autorité est bien consciente que s'agissant d'enquêtes (administratives ou pénales), il est difficile d'identifier plus précisément les (catégories de) données traitées qu'en se référant à toutes les données qui sont nécessaires à l'aboutissement de l'enquête initiée. Ce sont les pouvoirs tels qu'ils sont définis par la législation ainsi que les circonstances de leur exercice qui limiteront les possibilités de traitement de données.
47. En l'occurrence toutefois, la disposition en projet vise **deux grandes catégories de données** : des renseignements d'identification et toutes les autres données nécessaires. Le règlement ne consacre pas ce pouvoir particulier. Et si l'on se réfère à l'article 9, 3., b), du règlement CPC qui lui, prévoit un pouvoir similaire, celui-ci vise « *le suivi des flux financiers et des flux de données, en obtenant l'identité des personnes impliquées dans des flux financiers et des flux de données et en obtenant des informations bancaires et l'identité des propriétaires de sites internet* » (souligné par l'Autorité). L'Autorité ne perçoit pas pour quelle raison *a priori*, la disposition en projet ne pourrait pas être plus limitée comme l'est l'actuel article XV.3, 5^o/1, du CDE, ne visant que les renseignements permettant *l'identification* nécessaires à l'enquête. En conséquence, l'Autorité est d'avis qu'une telle limitation doit être apportée à la disposition en projet.
48. Troisièmement, l'autorité relève que le concept de « **flux de données** » est extrêmement large. Concrètement dans l'environnement numérique d'Internet, et sans préjudice du commentaire qui vient

⁴⁴ Outre son avis précité, voir aussi l'avis de l'Autorité n° 108/2021 du 28 juin 2021 concernant un avant-projet de loi relatif à la collecte et à la conservation des données d'identification, de trafic et de localisation dans le secteur des communications électroniques et à leur accès par les autorités et un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 septembre 2013 portant exécution de l'article 126 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (CO-A-2021-099).

d'être émis concernant les données relatives aux communications électroniques⁴⁵, toute activité est flux de données. Même au-delà des communications électroniques échangées sur les réseaux de communications électroniques publics, de nombreux flux de données ont également lieu sur/via d'autres réseaux (privés). L'Autorité ne perçoit pas pour quelle raison la disposition en projet serait justifiée, par exemple, à contourner les règles régissant l'extension de la recherche dans les systèmes d'informations en procédure pénale⁴⁶, cela d'autant moins qu'elle n'est assortie d'aucune garantie particulière quant à sa mise en œuvre. Visant « *toute personne* », la disposition vise aussi concrètement tout intermédiaire de l'Internet quel qu'il soit et plus concrètement, tout prestataire de service impliqué d'une manière ou d'une autre, dans le flux concerné. Dans ce contexte, l'Autorité peut difficilement mener une analyse de proportionnalité, sauf à se limiter à considérer que la disposition en projet est disproportionnée compte-tenu de la largesse des concepts auxquels elle recourt. Le demandeur doit mieux définir, et ce de manière plus limitative, les flux de données qui sont concernés.

49. Quant aux **(catégories de) personnes concernées** (et donc quant aux données à caractère personnel traitées) par la mesure d'investigation, l'Autorité comprend que les personnes qui doivent être identifiées, outre celles qui font l'objet d'une enquête, sont celles qui sont impliquées dans des flux de données ou flux financiers *parce que ceux-ci, sont eux-mêmes impliqués dans l'enquête*.
50. Enfin quatrièmement, la disposition partant du postulat qu'une « *enquête* » implique déjà des personnes et flux de données, l'Autorité conçoit que la disposition en projet n'a pas pour finalité de servir de point de départ à une enquête. Autrement dit, l'exercice du pouvoir d'identification en projet devra être étayé par des indices objectifs et suffisants reliant la personne concernée ou les flux concernés à une infraction relevant de la compétence de l'inspection économique. Ces éléments de faits et de droit sont essentiels afin de permettre au destinataire de l'injonction (de communiquer des données d'identification) d'identifier si, sur le plan de la protection des données, la requête qui lui est adressée s'inscrit bien dans les limites de l'obligation légale qui lui incombe.

II.2.4. *Mystery shopping*

51. Les articles 4 et 5 du projet créent pour l'inspection économique, une nouvelle compétence (et un nouveau pouvoir, à cette occasion, de réaliser des constatations) de réalisation d'achats-tests, le cas échéant sous une identité fictive, et en tout état de cause, sans devoir justifier de sa qualité (pratique à laquelle il est également référé via les termes « *mystery shopping* »). Une collecte de données à l'occasion d'une telle pratique apparaît déloyale, de telle sorte que la disposition en projet assortit cette pratique d'un ensemble de garanties cohérent qui, de l'avis de l'Autorité, est de nature à encadrer

⁴⁵ Considérants nos 43-45.

⁴⁶ Voir l'article 39*bis* du Code d'instruction criminelle.

l'exercice du pouvoir concerné de garanties appropriées contre les risques pour les droits et libertés des personnes concernées.

52. Cela étant précisé toutefois, l'article 3, § 2/1, alinéa 1^{er} (article 5 du projet) dispose que « *Dans le cas mentionné au paragraphe 2, 10^o [à savoir, celui du « *mystery shopping* »], sont exemptés de peine les agents visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, qui commettent dans ce cadre des infractions absolument nécessaires* ».
53. Or l'Autorité est d'avis tout d'abord, que le demandeur doit identifier dans le dispositif du projet, ces **infractions**, s'agissant d'un contexte tout à fait délimité (celui de la réalisation d'un achat-test⁴⁷). L'Autorité ne perçoit pas pour quelle raison ces infractions ne pourraient pas déjà être identifiées, à supposer que cela soit nécessaire. A ce propos et tout aussi fondamentalement, au-delà des infractions indissociablement liées aux caractéristiques du *mystery shopping* prévu par la disposition en projet (utilisation d'une identité fictive et dissimulation du fait qu'une enquête est menée à l'encontre de l'entreprise concernée), qui devraient d'ailleurs être autorisée par la loi que constitue le projet, l'Autorité ne perçoit *a priori* pas quelles autres infractions devraient pouvoir être commises.
54. Ensuite, celles-ci devraient être reprises dans le rapport que doit rédiger l'agent après la mise en œuvre du *mystery shopping*, dès lors qu'il en va de la licéité de la collecte des données le cas échéant collectées. Ainsi en principe, une donnée à caractère personnel collectées via la réalisation d'une infraction est illicite (violation de l'article 5, 1., a), du RGPD).
55. Enfin, bien que l'Autorité relève que la disposition en projet interdit la provocation au sens de l'article 30 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale⁴⁸, elle est d'avis que les infractions absolument nécessaires ne peuvent être des infractions qui, au-delà de celles indissociablement liées aux caractéristiques du *mystery shopping* prévu par la disposition en projet (évoquées plus haut), affecteraient la **licéité de la collecte des données concernées**.

II.2.5. Réalisation de photos, enregistrement de télécommunications et enregistrement sonores – article 5 du projet insérant un § 2/2, alinéa 1er, dans l'article 3 de la loi

⁴⁷ Contrairement au contexte de l'infiltration civile (voir l'article 47 *novies*/1 du Code d'instruction criminelle) ou de l'action des services de renseignement par exemple (et encore même, dans cette seconde hypothèse, l'article 13/1, al. 2, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, limite toutefois les infractions concernées) par exemple, la situation envisagée dans le cadre du *mystery shopping* et ses circonstances sont tout à fait prévisibles de telle sorte que l'Autorité ne perçoit pas pour quel motif le projet n'identifierait pas explicitement les infractions concernées.

⁴⁸ Selon lequel « *Il est interdit de provoquer des infractions.*

Il y a provocation lorsque, dans le chef de l'auteur, l'intention délictueuse est directement née ou est renforcée, ou est confirmée alors que l'auteur voulait y mettre fin, par l'intervention d'un fonctionnaire de police, d'un tiers agissant à la demande expresse de ce fonctionnaire ou par un infiltrant civil dans le cadre de l'infiltration civile visée au livre premier, chapitre IV, section III, sous-section 4bis, du Code d'instruction criminelle.

En cas de provocation, l'action publique est irrecevable en ce qui concerne ces faits ».

56. L'article 3, § 2/2, alinéa 1^{er}, en projet de la loi prévoit ce qui suit :

« En vue de la recherche et de la constatation des infractions visées au paragraphe 1er, alinéa 1er, les agents visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, disposent également de la compétence de procéder à des constatations par la réalisation d'images, peu importe leur support, et par l'enregistrement de télécommunications ou communications publiques ou de télécommunications ou communications privées auxquelles l'agent visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, participe lui-même ».

57. Dans la même veine que le commentaire réalisé précédemment au sujet des « flux de données », la disposition en projet recourt à des **concepts de communications et télécommunications publiques ou non** qui ne sont pas définis mais se réfèrent d'une certaine manière, aux concepts anciennement en vigueur dans le domaine du droit des communications électroniques (des télécommunications).

58. L'Autorité concède toutefois qu'en l'occurrence (sauf pour les télécommunications privées dont il est question plus loin) il n'est effectivement pas aisé d'apporter des précisions claires, dans l'environnement numérique, aux pouvoirs de constatation *généraux/communs* des agents de l'inspection économique, dans la mesure où ceux-ci dans une certaine mesure du moins, devraient s'y étendre naturellement, pour ce qui concerne des constatations dans le cadre d'une consultation usuelle, comme un simple internaute/consommateur, de données accessibles publiquement via internet⁴⁹.

59. L'Autorité est néanmoins d'avis qu'une disposition du type de **l'article 86 de la LCA paraît plus claire** et pourrait inspirer le demandeur : *« L'inspecteur général et les inspecteurs peuvent accéder à et copier toute information qui sont électroniquement accessibles au public, gratuitement ou contre paiement. Pour ce faire, ils ne peuvent pas prendre une identité fictive crédible, ni utiliser des documents fictifs, ni interagir personnellement avec une personne »* (souligné par l'Autorité).

60. Par ailleurs dans un sens inverse, afin de garantir l'efficacité du pouvoir de recourir au *mystery shopping* dans l'environnement numérique, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur l'intérêt **d'élargir cette possibilité technique à l'hypothèse du mystery shopping en ligne**. En l'état du projet, l'article 3, § 2/1, alinéa 2, en projet, traitant du *mystery shopping*, se limite à préciser que dans ce contexte, les agents « peuvent exercer les compétences visées au paragraphe 2, 4^o, 8^o et

⁴⁹ L'Autorité vise la situation d'un agent qui utilise internet comme un internaute, sans autre moyen automatisé que son ordinateur et un navigateur commun. Ne sont pas visés ici le recours à des logiciels de *data mining* du web ou de services qui y sont offerts (réseaux sociaux, etc.) ou l'extraction massive (pour analyse) de données s'y trouvant.

9°» (soit réaliser les constatations utiles, prélever et analyser des échantillons, faire contrôler des installations, etc., et utiliser les constatations pertinentes et le résultat des analyses faites par d'autres institutions).

61. Quant aux « *télécommunications ou communications privées auxquelles l'agent visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, participe lui-même* » (souligné par l'Autorité), l'Autorité est d'avis que la disposition en projet pourrait plutôt se référer aux **communications auxquelles l'argent participe** dans l'exercice de ses fonctions et en sa qualité annoncée et apparente d'agent d'une part, ou sous une identité fictive d'autre part, dans les strictes limites toutefois, du *mystery shopping*.
62. A la suite du Conseil d'Etat⁵⁰, l'Autorité est encore d'avis qu'un régime juridique similaire à celui de la réalisation de constatations par images, doit s'appliquer aux « **enregistrements sonores** » qui, en l'état du projet, ne sont visés que dans le contexte des locaux habités et sans qu'aucun régime juridique particulier n'encadre ce type de constatation (telles que les obligations d'identifier complètement l'équipement technique utilisé, de décrire ce qui a été enregistré, de numéroter les pièces, de conserver le support original, etc.).
63. Enfin, le dernier alinéa de la disposition en projet prévoit que « *Les agents peuvent également utiliser des **images provenant de tiers**, pour autant que ces personnes les ont réalisées ou obtenues de façon légitime* » (souligné et mis en gras par l'Autorité). Afin d'éviter toute confusion et dans la lignée des articles 5, 1., a), et 6 du RGPD, l'Autorité est d'avis que le terme « *légitime* » doit être remplacé par le terme « *licite* ».

II.2.6. Demande d'informations aux services de l'Etat – article 12 du projet qui insère un article 3/3 dans la loi

64. L'article 3/3 de la loi en projet dispose que :

« Les agents visés à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, peuvent demander à tous les services de l'Etat, en ce compris les parquets et les greffes de toutes les juridictions, des communautés, des régions, des provinces, des agglomérations, des fédérations de communes, des zones de police, des communes, des associations dont ils font parties et des organismes publics qui en dépendent, de récolter toute information et tout document jugés utiles pour l'exercice de leur mission.

⁵⁰ Avis du Conseil d'Etat n° 52.800/1 du 6 mars 2013 sur un avant-projet de loi portant insertion du livre XV, 'Application de la loi dans le Code de droit économique, considérant n° 23.

Tous les services visés à l'alinéa 1er, à l'exception des services des communautés et des régions, fournissent les informations et documents sans déplacement aux agents visés à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, étant entendu que les informations et documents relatifs à une information ou à une instruction judiciaire ne peuvent pas être communiqués sans l'autorisation expresse du procureur général compétent ou du procureur fédéral ».

65. L'Autorité est d'avis qu'en l'état, une telle disposition est disproportionnée et doit être adaptée.
66. Premièrement, conformément au principe de **minimisation des données** consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD, dans le cadre du traitement de données à caractère personnel, seules les données à caractère personnel « nécessaires » (et non seulement « *jugé[s] utiles* ») à l'exécution de leurs missions par les agents peuvent être communiquées par les autorités concernées. La disposition en projet doit être adaptée en ce sens.
67. Deuxièmement, l'Autorité invite le demandeur à s'interroger sur la **portée de l'obligation légale qu'il met en place et des effets collatéraux qu'elle est susceptible d'avoir en tant que *lex posterior***. La seule exception existant actuellement, vise le secret de l'information et de l'instruction. Or compte-tenu de la largesse de la disposition envisagée, d'autres législations organisant des obligations de secret ou de confidentialité pourraient être prises en compte⁵¹. L'Autorité se demande si la disposition ne pourrait pas être modifiée de manière telle qu'elle soit sous réserve des règles régissant les missions d'intérêt public et obligations légales auxquels sont soumis ces autres services publics.
68. L'Autorité rappelle en tout état de cause que le service de l'Etat source des données, ne sera pas dispensé, en tant que responsable du traitement exécutant une obligation légale qui lui incombe, de veiller à ce que la communication des données demandée soit conforme au RGPD. Cette obligation sera à analyser comme un traitement ultérieur de données soumis à l'article 6, 4., du RGPD.
69. Troisièmement enfin, l'Autorité est d'avis qu'il ne peut être question d'enjoindre ces autres services publics de « **récolter** » les données à caractère personnel concernées, et ce d'ailleurs, dans quelles limites étant entendu que l'inspection économique ne pourrait par cet intermédiaire, contourner les règles régissant ses propres pouvoirs de collecte de données (la finalité des pouvoirs des autres autorités concernées serait détournée). L'Autorité est d'avis que les (catégories) de données à caractère personnel dont il est question dans la disposition en projet ne peuvent être que les données déjà (licitement) traitées (conservées) par ces autres services dans le cadre de l'exécution de leurs missions d'intérêt public (ou dans le cadre de l'exercice de l'autorité dont ils sont investis). Dans ce

⁵¹ Secret médical ; loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité ; etc.

cadre, il s'agit alors pour l'inspection économique d'obtenir **la communication**, parmi ces données, des données nécessaires à l'exécution de ses missions.

II.2.7. Pouvoirs de publication de données – articles 8, 9 et 11 (et potentiellement 15) du projet

70. A titre préliminaire, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur trois points :

- premièrement, elle réitère son commentaire introductif selon lequel le présent avis concerne le traitement de données à caractère personnel au sens du RGPD. Les données se rapportant aux personnes morales ne sont pas des données à caractère personnel⁵² ;
- Deuxièmement, elle invite le demandeur à se référer, sur le plan des principes et à titre illustratif en matière de publication de données à caractère personnel, aux considérants nos 31 à 41 de son avis n° 96/2021 du 14 juin 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance portant modification de l'ordonnance du 21 juin 2012 relative à la promotion de la santé dans la pratique du sport, à l'interdiction du dopage et à sa prévention ;
- Troisièmement enfin, l'Autorité souligne la difficulté pratique et technique qui existe lorsqu'il s'agit de retirer des données qui ont été publiées, en particulier lorsque ces données l'ont été via internet. Dans de telles circonstances, d'une part, l'impact du « *name and shame* » par exemple, peut-être d'une ampleur sous-estimée à l'origine de la publication. Et d'autre part, le responsable du traitement qui aurait publié par erreur des données, se trouvera dans une situation de fait particulièrement compliquée lorsqu'il tentera de corriger (juguler) la circulation de l'information fautivement communiquée.

71. Le projet consacre en son **article 8**, un pouvoir de l'inspection économique au terme duquel les agents « *peuvent* » « *rendre publique la promesse d'une entreprise de mettre fin à une infraction visée dans la présente loi ou dans ses arrêtés d'exécution* »⁵³. Ce pouvoir s'inscrit dans le cadre du processus d'« *avertissement* » de l'entreprise concernée.

72. L'exposé des motifs ne détaille ni les circonstances, ni même la finalité de cette mesure que peuvent prendre les agents de l'inspection économique.

73. L'Autorité relève qu'un tel traitement, lorsqu'il concerne des données à caractère personnel, de publication de données relatives à des infractions pénales (visées à l'article 10 du RGPD) constitue une

⁵² Voir le considérant n° 11.

⁵³ Article 3, § 6, dernier alinéa de la loi en projet.

ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées. En l'état, la disposition en projet n'est pas conforme aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution :

- La **finalité du traitement** ne se dégage pas du projet ; s'agit-il d'envisager une sanction additionnelle à celle de l'avertissement ? ; s'agit-il de prévenir les consommateurs concernés par l'infraction concernée (auquel cas, une publicité générale ne se justifierait pas nécessairement sur le plan de la proportionnalité) ; etc. En lien avec cette indétermination, le projet ne précise pas non plus dans quelles conditions/circonstances les données concernées doivent être publiées, ou autrement dit, dans quelles **circonstances** les agents de l'inspection économique « *peuvent* » publier la promesse de l'entreprise. En l'état du projet, ces agents bénéficient d'un pouvoir discrétionnaire sans balises en la matière ;
- En conséquence du point précédent, **le public visé** (ou les catégories de destinataires des données) par la mesure de publicité ne peut être déterminé⁵⁴. Et par conséquent, le moyen de publication des données (il est certainement pensé au site internet du SPF Economie) ne peut être déterminé ;
- Le projet n'est pas non plus clair quant aux **(catégories de) données** à caractère personnel traitées dans la mesure où il se borne à se référer à la « *promesse de mettre fin à une infraction* » ; s'agit-il d'informer également quant à l'infraction concernée et/ou quant à la pratique qui la fonde ? ; l'« *identité* » (dont il est question dans d'autres dispositions du projet comme cela sera mis en évidence ci-après) de l'entreprise est-elle également publiée ? ; etc. ;
- La **durée de « conservation » des données**, au plus exactement en l'occurrence, la durée de publication des données (correspondant à la durée de traitement des données aux fins poursuivies par la publication) n'est pas prévue dans le projet.

74. En outre, aucune **garantie particulière** n'encadre la publication des données envisagée ce qui nuit à la proportionnalité de la mesure envisagée.

75. L'article 9 du projet prévoit un autre processus au terme duquel il est possible de mettre fin à l'action publique (ou pas) moyennant certains « **engagements** » de l'entreprise qui a commis les infractions concernées. En ce sens l'article 3, § 7, de la loi en projet prévoit que « *Les engagements visés aux*

⁵⁴ Au sujet de la publication de données à caractère personnel, voir notamment, certes en dehors du domaine des infractions pénales, l'avis de l'Autorité n° 102/2020 du 19 octobre 2020 concernant un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 25 avril 2019 réglant la forme ainsi que les procédés d'information et de mise à disposition des décisions prises en matière de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificat d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué et le Gouvernement.

alinéas 1er et 2, y compris l'identité de l'entreprise, peuvent être rendus publics pour autant qu'ils aient été acceptés par les agents visés au paragraphe 1er, alinéa 1^{er} ». Mutatis mutandis, les commentaires qui viennent d'être émis aux considérants nos 73-74 peuvent être réitérés en l'espèce, sous réserve de ce qui suit.

76. Dans ce cas, les engagements de l'entreprises doivent avoir été acceptés par les agents concernés⁵⁵. Ce qui précise un élément de circonstance du traitement de données envisagé.
77. En passant, l'Autorité relève que l'exposé des motifs précise que « *l'action répressive peut s'arrêter mais en tout cas, il sera tenu compte de l'engagement lors de la détermination du montant de l'amende administrative* » (souligné par l'Autorité). Toutefois, la loi et le projet ne prévoient pas l'hypothèse d'application des amendes administratives (prévues dans le CDE).
78. Enfin, **l'article 11 du projet**, insérant un nouvel article 3/2, dans la loi prévoit en ses alinéas 1^{er} et 3 ce qui suit :

« Afin de prévenir les préjudices graves aux intérêts collectifs des consommateurs, les agents visés à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, disposent de la compétence 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 portent préjudice aux consommateurs » (souligné par l'Autorité) ;

« Sans préjudice de la possibilité de rendre public l'engagement lui-même, la publication est retirée dès que l'entreprise fournit la preuve qu'elle a mis fin à l'infraction conformément à son engagement tel que visé à l'article 3, § 7 ».

79. Contrairement aux deux mesures de publicité évoquées précédemment, le dispositif du projet est ici plus élaboré. Et l'Autorité relève avec intérêt la mise en œuvre, en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article en projet, d'un dialogue préalable entre l'entreprise concernée et l'inspection économique. Les dispositions prévues à cette fin constituent clairement une garantie pour limiter les risques pour les droits et libertés des personnes concernées.

⁵⁵ Cette acceptation des agents n'implique pas en tant que telle, l'extinction de l'action « répressive ». Cette dernière n'aura lieu que pour « *autant que les infractions [...] aient cessé et que, le cas échéant, le préjudice des consommateurs ait été compensé* ». L'exposé des motifs est cependant un peu moins clair à ce sujet : « *La possibilité existe de mettre fin à l'action répressive lorsque l'agent accepte l'engagement et que l'entreprise a indemnisé le préjudice éventuellement subi par les consommateurs. Il convient en effet de souligner qu'il n'existe aucunement une obligation vis-à-vis des agents de cesser l'action répressive. Il est toujours possible que d'autres mesures d'application soient prises contre l'entreprise concernée dont l'engagement a été accepté et qui a réparé le préjudice des consommateurs* » (souligné par l'Autorité). Ceci reflète le commentaire général de l'Autorité quant à la question de savoir dans quel type de procédure se trouve la personne concernée. Il est ici fait référence à des « *mesures d'application* ».

80. L'Autorité invite néanmoins le demandeur à être attentif à la **manière dont devra être contactée l'entreprise** par l'inspection économique (rien de spécifique n'est prévu en l'état du projet, l'inspection devant simplement « *au préalable informer l'entreprise des faits [...]* » (souligné par l'Autorité)), dès lors qu'à défaut de pouvoir prendre contact ou à défaut de réaction dans les quarante-huit heures, l'inspection peut procéder à l'exécution de la mesure. La gravité de la mesure envisagée pour les droits et libertés de la personne concernée nécessite que la tentative d'information soit sérieuse et documentée.

81. La disposition en projet appelle encore les commentaires suivants.

82. Premièrement, alors que **la finalité** annoncée dans le dispositif est claire (il s'agit de prévenir un préjudice pour les consommateurs), l'exposé des motifs est plus ambigu et dévoile une deuxième finalité de la mesure :

« Dans certains cas, les pratiques des entreprises causent un préjudice direct aux consommateurs (ou à un groupe de consommateurs) sans qu'il puisse immédiatement être mis fin à ces pratiques. Dans de telles situations, avertir les consommateurs peut être une méthode efficace pour éviter un préjudice supplémentaire. [(soit la finalité prévue dans le dispositif)]

Procéder à la publication des données d'identification des entreprises menant des pratiques préjudiciables ("name and shame") peut également inciter les entreprises à cesser ces pratiques » (souligné par l'Autorité).

83. L'Autorité est d'avis que le traitement de données que constitue la publication des données concernées **à des fins de dissuasion et de sanction est un traitement qui doit être distingué** du traitement de données visant à éviter un préjudice grave des consommateurs, et faire l'objet d'une disposition spécifique. En effet, les différences de finalités justifient une appréciation différente des éléments essentiels des traitements, et en pratique, nécessitera de la part de l'inspection économique des décisions différentes, motivées de manière distincte.

84. Plus généralement, quant aux mesures de publicité, l'Autorité souligne qu'un tel objectif de sanction (une telle finalité) est significativement différent(e) et les balances des droits et intérêts en présence sont différents, tout comme le message communiqué via la mesure est également différent. Par ailleurs, alors que la nécessité d'éviter un préjudice grave puisse nécessiter de devoir agir avec une certaine célérité, la même urgence ne se justifie pas lorsqu'il s'agit d'imposer une sanction (dont l'objectif est tout autre et postérieur dans le temps, il ne s'agit plus de prévenir mais de punir). Le « *name and shame* », ou plutôt, la publication à des fins de sanction (et de dissuasion), nécessite

d'être envisagée en tant que telle et pour ce qu'elle constitue (une sanction), et assortie de garanties suffisantes pour les droits et libertés des personnes concernées, particulièrement compte-tenu des risques liés à la publication d'informations qui bien qu'annoncée comme temporaire, est susceptible de perdurer dans les faits, particulièrement lorsque des publications en ligne sont envisagées (il s'agit ainsi d'une sanction sévère, susceptible d'avoir un impact irréversible sur la réputation)⁵⁶.

85. De nouveau au sujet de l'article 11 en projet, concernant la possibilité de « **rendre public l'engagement lui-même** », l'Autorité se réfère aux commentaires précédents émis à ce sujet aux considérants nos 73-74 et qui valent de nouveau.
86. Et elle se réfère encore à ces commentaires quant au **pouvoir, du ministre de l'Economie** cette fois, ou *de son délégué*, d' « **imposer des obligations relatives à l'information des utilisateurs** »⁵⁷, dans des hypothèses où les constatations réalisées ont donné lieu au retrait d'un produit du marché ou à son rappel en vue de modification, son remboursement ou son échange, voire sa destruction pour des raisons de sécurité. Dans ce cadre cependant, compte-tenu de la nature des mesures prises (retraits, etc., de produit) (procédures de retrait et de rappel), l'Autorité comprend néanmoins de l'économie du dispositif que l'objectif (la finalité) des mesures d'information du consommateur est la bonne mise en œuvre des procédures de retrait et de rappel.
87. **En conclusion**, l'Autorité est d'avis que les dispositions du projet entraînant la publication de données à caractère personnel doivent être précisées de manière à être conformes aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, ainsi qu'au principe de proportionnalité.
88. Ce qui n'exclut pas que dans des circonstances à déterminer dans le dispositif du projet, de telles publications puissent bien être légitimes/licites au regard des principes de protection des données (en particulier dans l'hypothèse visée au considérant n° 86).
89. Et l'Autorité attire enfin l'attention du demandeur sur les règles suivantes de protection des données :
- La nécessité, pour l'inspection économique, d'être claire et précise dans la formulation des données qu'elle publiera en exécution de ses compétences. Les données traitées pour rappel, doivent être exactes et si nécessaires mises à jour, conformément à l'article 5, d), du RGPD ;

⁵⁶ Voir l'avertissement émis au troisième tiret du considérant n° 70.

⁵⁷ Article 15 du projet insérant un article 3/6 dans la loi.

- Et quant aux données qui devraient être effacées, l'article 17, 2., du RGPD s'appliquera à l'inspection économique⁵⁸.

II.2.8. Notification et action à l'égard d'intermédiaires de l'Internet – article 10 du projet insérant un article 3/1 dans la loi

90. L'article 10 du projet met en place une procédure « *afin de prévenir le risque grave* », « *lorsqu'aucun autre moyen efficace n'est disponible pour faire cesser ou interdire les infractions* » pertinentes, et attribuée à l'inspection économique les « *compétences de* » :

« *1° retirer un contenu d'une interface en ligne ou de restreindre l'accès à celle-ci ou d'ordonner qu'un message d'avertissement s'affiche clairement lorsque les consommateurs accèdent à une interface en ligne ;*

2° ordonner à un fournisseur de services d'hébergement qu'il supprime, désactive ou restreigne l'accès à une interface en ligne ;

3° ordonner aux opérateurs de registre ou aux bureaux d'enregistrement de domaines de supprimer un nom de domaine complet et de permettre à l'autorité compétente concernée de l'enregistrer ».

II.2.8.1. Commentaires généraux

91. A titre préliminaire, quatre commentaires généraux peuvent être émis. Tout d'abord, l'Autorité insiste sur l'importance pour le demandeur, de **rattacher clairement les concepts qu'il utilise à un cadre conceptuel existant**, tel que celui existant déjà dans le livre XII du CDE (et le droit européen dont il provient) et dans le règlement (pour le concept d' « *interface en ligne* »⁵⁹), **ou à les définir**. Au sujet du livre XII du CDE, qui transpose la directive (CE) n° 2000/31 *du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur* (« *directive sur le commerce électronique* »), l'Autorité relève que cette dernière est en cours de révision au niveau européen⁶⁰.

⁵⁸ Selon lequel « Lorsqu'il a rendu publiques les données à caractère personnel et qu'il est tenu de les effacer en vertu du paragraphe 1, le responsable du traitement, compte tenu des technologies disponibles et des coûts de mise en œuvre, prend des mesures raisonnables, y compris d'ordre technique, pour informer les responsables du traitement qui traitent ces données à caractère personnel que la personne concernée a demandé l'effacement par ces responsables du traitement de tout lien vers ces données à caractère personnel, ou de toute copie ou reproduction de celles-ci ».

⁵⁹ Le règlement définit ce concept en son article 3, 15), qui vise « *tout logiciel, y compris un site internet, une partie de site internet ou une application, qui est exploité par un opérateur économique ou pour son compte et qui permet aux utilisateurs finals d'accéder aux produits proposés par celui-ci* ».

⁶⁰ Voir la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil *relative à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE*, COM(2020) 285 final (du 15 décembre 2020) ; l'avis de l'EDPS, Opinion 1/2021 *on the Proposal for a Digital Services Act*, 10 février 2021 ; les amendements actuellement

S'agissant des noms de domaines et de l'industrie y liée, l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* (« ICANN ») offre un cadre conceptuel complet duquel il est possible de s'inspirer. Le règlement (UE) n° 2019/517 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise en œuvre et le fonctionnement du nom de domaine de premier niveau .eu, modifiant et abrogeant le règlement (CE) no 733/2002 et abrogeant le règlement (CE) no 874/2004 de la Commission constitue également une source d'inspiration utile.

92. Ensuite, la disposition en projet est relative aux **dispositifs de blocage de contenus accessibles via internet** et a dans ce contexte, un impact également sur la liberté d'entreprendre des intermédiaires de l'internet concernés ainsi que sur les libertés d'expression et d'accès à l'information des internautes. Pour rappel, de nombreux sites internet du type des réseaux sociaux ou des sites de vente en ligne (eBay, Amazon, etc.) peuvent être considérés comme prestant, au regard des contenus qu'ils hébergent, des activités d'hébergement. Compte-tenu de sa définition, le concept d'interface en ligne apparaît aussi viser les applications mobiles. Le domaine de la sollicitation des intermédiaires de l'internet dans la lutte contre les contenus illicites a fait l'objet de décisions de la Cour de justice et d'une doctrine abondante que l'Autorité n'est pas en mesure de l'étudier en profondeur dans le cadre du présent avis⁶¹.
93. L'Autorité souligne que bien que l'article 10 du projet ne soit pas une mesure d'investigation consistant en un pouvoir de collecte de données à caractère personnel, il entraînera néanmoins, dans sa mise en œuvre, le **traitement de données à caractère personnel** qui peut être analysé sous deux angles :
- Ainsi tout d'abord, c'est sur la base des données communiquées par l'inspection économique au(x) prestataire(s) de service concerné(s), à propos de l'entreprise en cause, que les diverses mesures (en substance, de blocage) envisagées devront être mises en œuvre. De nouveau, le destinataire des injonctions de l'inspection économique encourant une peine s'il empêche celles-ci, les éventuelles imprécisions de la compétence attribuée à l'inspection économique (sur les conditions dans lesquelles les blocages peuvent être demandés) sont susceptibles de rejaillir sur l'entreprise concernée (risque de blocage indu de son contenu ; de communication de données à un tiers qui ne serait en fait pas débiteur des obligations prévues dans la disposition en projet) ;

proposés par le Parlement européen en première lecture, Amendements du Parlement européen, adoptés le 20 janvier 2022, à la *proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un marché intérieur des services numériques (Législation sur les services numériques) et modifiant la directive 2000/31/CE (COM(2020)0825 – C9-0418/2020 – 2020/0361(COD))*, P9_TA(2022)0014.

⁶¹ Quant à la sollicitation des fournisseurs d'accès à internet, voir par exemple CJUE, arrêt du 24 novembre 2011 *Scarlet Extended*, aff. C-70/10 ; CJUE, arrêt du 16 février 2012 *SABAM*, aff. C-360/10 ; CJUE, arrêt du 27 mars 2014 *UPC Telekabel*, aff. C-314/12. Quant à la sollicitation des prestataires de services d'hébergement, voir par exemple CJUE, arrêté du 12 juillet 2011 *L'Oréal c/ eBay*, aff. C-324/09 ; CJUE, arrêt du 3 octobre 2019 *Glawischnig-Piesczek c/ Facebook*, aff. C-18/18.

- Ensuite, selon le contenu de l'injonction qui sera adressée et selon le destinataire de celle-ci, la mise en œuvre de celle-ci par son destinataire (et le cas échéant par l'inspection économique elle-même, lorsqu'elle récupère pour son compte, un nom de domaine) est susceptible d'entraîner le traitement de données à caractère personnel relatives aux communications électroniques d'autres internautes. Ainsi par exemple restreindre l'accès à une interface en ligne – qui peut être *une partie de site internet* – pourrait nécessiter la mise en place d'un système de filtrage des communications électroniques s'il est adressé à un intermédiaire de l'internet tel qu'un fournisseur d'accès à internet.

94. Enfin, compte-tenu du contexte international des mesures envisagées, l'Autorité relève que l'inspection économique devra encore tenir compte, lorsqu'elle adresse des requêtes à des entités situées en dehors de l'Espace Economique Européen, des règles de protection des données régissant les **flux transfrontières de données**. La disposition en projet ne prévoit en effet aucun facteur de rattachement particulier qui limiterait la portée des injonctions concernées sur le plan international.

II.2.8.2. Commentaires spécifiques

95. Au-delà de ces commentaires généraux, la disposition en projet appelle les commentaires particuliers suivants.
96. Premièrement, l'Autorité souligne que **la finalité** de la disposition, conformément par ailleurs, à l'article 14, 1., k), du règlement, est d'« *éliminer un risque grave* ». Le paragraphe 1^{er} de l'article 3/1 confirme cet objectif en disposant que « *Lorsqu'aucun autre moyen efficace n'est disponible pour faire cesser ou interdire les infractions visées à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, et afin de prévenir le risque grave, les agents désignés à cette fin par le ministre qui a l'Economie dans ses attributions, disposent des compétences de [...]* » (souligné par l'Autorité). Par conséquent, dans le paragraphe 2 de cette même disposition, le « *et/ou* » sera remplacé par « *et* » (ce paragraphe concerne la motivation qui est communiquée à « *l'entreprise responsable de l'interface en ligne* », vingt-quatre heures avant la prise de la mesure).
97. Deuxièmement quant à son objet, l'Autorité relève que les mesures visent tantôt le « **contenu** » concerné ou « *l'interface en ligne* ». Or le règlement ne vise pas tout contenu mais bien le « *contenu [...] qui mentionne les produits concernés* ».
98. Troisièmement, l'Autorité souligne que **le destinataire des obligations de retrait et autres consacrées dans le 1° de l'article 3/1 en projet n'est pas identifié** : l'inspection économique a le pouvoir de « *retirer un contenu d'une interface en ligne ou de restreindre l'accès à celle-ci ou d'ordonner qu'un message d'avertissement s'affiche clairement lorsque les consommateurs accèdent*

à une interface en ligne », sans que ne soit précisé par quel moyen ou plus exactement, à quel et par quel *intermédiaire* cet ordre sera adressé et exécuté : s'agit-il de s'adresser à l'entreprise concernée (pas l'hébergeur mais bien l'entreprise qui est en infraction) ou à un intermédiaire de l'internet tel que le fournisseur d'accès à internet ? Le dispositif doit être précisé à ce sujet.

99. Quatrièmement, **le 3° de l'article 3/1 en projet, qui concerne les intermédiaires de l'internet actifs dans le contexte des noms de domaine**, appelle les deux commentaires suivants :

- Tout d'abord, la disposition en projet doit clarifier ce qui est entendu par « ***un nom de domaine complet*** » (souligné et mis en gras par l'Autorité) et en tout cas, être claire quant aux noms de domaines qui peuvent être « *supprim[és]* ». L'Autorité suppose que l'objectif *n'est pas* de viser les noms de domaines de premier niveau (ou encore *Top-Level Domain* ou TLD) et qu'il s'agit donc plutôt de supprimer ou de transférer des noms de domaine de deuxième niveau, en tout cas de manière à rendre inaccessibles des sous-domaines/*subdomains* d'un domaine de premier niveau. En effet, bien qu'il ne soit pas exclu qu'un domaine de premier niveau entier soit dédié à des activités illicites, il s'agit d'une situation *a priori* nettement moins probable, et ce en particulier, s'agissant de produits de construction. Il est clair que le blocage d'un domaine de premier niveau *afin de bloquer l'accessibilité à un de ses sous-domaines* apparaîtrait disproportionné au regard des droits et libertés des personnes concernées (en particulier en l'occurrence, il est question de leurs libertés d'expression et d'accès à l'information) ;
- Ensuite, le nouveau pouvoir en projet permet d'ordonner à l'opérateur concerné de « *permettre à l'autorité compétente concernée de l'enregistrer* ». L'Autorité invite le demandeur à déterminer si cette autorité compétente pour **enregistrer le nom de domaine** n'est pas en principe systématiquement le SPF Economie dont relève l'inspection économique. L'alinéa 3, du § 1^{er}, de l'article 3/1 en projet, n'est pas clair quant à la question de savoir si le nom de domaine pourrait être enregistré par le ministère public lui-même (celui-ci pouvant ordonner aux agents de l'inspection économique de prendre les mesures concernées).

Plus fondamentalement, **la finalité** d'une telle mesure n'apparaît ni dans le projet, ni dans l'exposé des motifs. Elle devra donc être spécifiée. En l'état de la disposition en projet, il est clair que celle-ci ne pourrait pas fonder un traitement de données à caractère personnel par l'inspection économique qui agirait comme titulaire du nom de domaine concerné (et pourrait ainsi techniquement, prendre connaissance de tout le trafic généré par le site internet en cause – l'inspection économique devient, dans une telle hypothèse, une partie aux communications électroniques échangées avec les utilisateurs du site internet). L'Autorité

suppose que l'objectif poursuivi par le demandeur se limiterait à permettre à l'inspection économique d'afficher elle-même, sur le site internet en question, un message d'avertissement des consommateurs en question.

Par ailleurs, la disposition doit être claire quant à la question de savoir si elle offre une **alternative** à l'inspection économique ou pas : à savoir, soit demander la **suppression** du nom de domaine, soit demander que le nom de domaine lui soit **transféré**.

Les développements précédents confortent l'Autorité dans sa compréhension selon laquelle il n'est pas question d'obtenir l'enregistrement de noms de domaines de premier niveau, ceux-ci n'étant pas enregistrés mais leur gestion étant bien déléguée à des opérateurs de registres de noms de domaine⁶². A cet égard, l'Autorité suppose qu'un bureau d'enregistrement (*registrar*) n'a pas la compétence (contractuelle) pour obtenir de « *supprimer* » un nom de domaine de premier niveau.

100. Le **paragraphe 2** de la disposition en projet est fondamental en termes de transparence et quant à la sauvegarde des droits et libertés des personnes concernées dans la mesure où il impose un **contact préalable entre le « responsable de l'interface en ligne »**, auquel il est également fait référence dans le même paragraphe, via l'expression « *l'entreprise* », et l'inspection économique. Ce paragraphe appelle les trois commentaires suivants :

- Avant tout, compte-tenu de la diversité des mesures possibles et des intermédiaires concernés (action à l'égard d'un hébergeur, « classique » – OVH – ou au sens fonctionnel du concept – réseau social, site « plateforme », à l'égard d'un fournisseur d'accès à internet (?)⁶³, d'un registre de nom de domaine, etc.) le demandeur doit identifier clairement dans le dispositif de son projet, *selon les mesures envisagées*, **quelle entité se voit offrir la possibilité d'agir/de réagir avant que la mesure concernée ne soit prise**. Ainsi, compte-tenu de la définition du concept d'« *interface en ligne* », son « *responsable* » pourrait tantôt être l'entreprise en infraction elle-même (lorsqu'elle est titulaire de son propre site internet), tantôt un hébergeur, lorsque le contenu qui se trouve sur un site internet de type plateforme (l'interface en ligne, *in casu*) relève de la responsabilité de l'entreprise en infraction concernée.

Bref, le dispositif doit identifier clairement quelle(s) entité(s) doi(ven)t avoir la possibilité d'agir avant la mise en œuvre de la mesure concernée : l'entreprise en infraction et/ou l'intermédiaire au sens large éventuellement impliqué (hébergeur, fournisseur d'accès à internet, registre de nom de domaine, etc.).

⁶² Voir <https://www.iana.org/help/gtld-delegation>, dernièrement consulté le 09/03/2022.

⁶³ Voir le considérant n° 98.

- Ensuite, la mesure de sauvegarde précitée *n'est pas* applicable si « *les coordonnées visées à l'article XII.6 du Code de droit économique* » ne sont pas disponibles. Cette disposition prévoit une obligation d'information à charge des *prestataires de services de la société de l'information* (un autre concept) et les « *coordonnées* », sont visées plus précisément à l'article XII.6, § 1^{er}, 3^o, du CDE⁶⁴, visant notamment une « *adresse de courrier électronique* »^{65, 66}. En lien avec le commentaire précédent, selon les mesures visées, le projet doit permettre d'identifier clairement quel prestataire de service de la société de l'information⁶⁷ est concerné, étant entendu que tant un hébergeur que l'éditeur du contenu hébergé peuvent être considérés comme des prestataires de services de la société de l'information ;
- L'Autorité relève qu'en cas « *d'urgence motivée* », la prise de contact avec le responsable de l'interface en ligne n'est pas nécessaire. Dans ce contexte, elle se demande si le **délai minimal** de vingt-quatre heures, dans les autres cas, que doit respecter l'inspection économique et qui semble déjà être un délai d'urgence, ne peut pas être étendu.

101. Le **paragraphe 3** de la disposition en projet prévoit le **constat** écrit à rédiger lorsqu'une mesure est prise. L'Autorité est d'avis que ce constat devrait également faire état des *moyens* qui ont été mis en œuvre par l'inspection économique en vue de contacter le responsable de l'interface en ligne (et pas seulement la date et l'heure de la prise de contact).

102. Enfin, toujours au sujet des garanties pour les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité relève que la mesure ordonnée doit être confirmée par le ministère public dans un délais de quarante-huit heures. Et le paragraphe 4, al. 3, de l'article 3/1 en projet prévoit un recours organisé comme suit :

⁶⁴ « [S]es coordonnées, y compris son adresse de courrier électronique, permettant d'entrer en contact rapidement et de communiquer directement et efficacement avec lui ».

⁶⁵ L'Autorité rappelle qu'à certaines conditions, le SPF Economie accepte qu'un formulaire de contact peut être utilisé en lieu et place d'une adresse de courrier électronique, voir <https://infoshopping.be/fr/faq-trader/quelles-informations-dois-je-fournir-au-client-avant-la-commande>,

et <https://economie.fgov.be/sites/default/files/Files/Entreprises/Guidelines-professions-liberales.pdf>, dernièrement consultés le 23/02/2022.

⁶⁶ S'agissant des mesures relatives aux noms de domaine, l'Autorité souligne que le recours au répertoire WHOIS (ou à son service successeur – le *Registration Directory Service* ou autre) peut également constituer un moyen de prendre contact avec le titulaire d'un site internet, lorsque c'est un tel site qui est en cause. Voir notamment

<https://www.icann.org/en/blogs/details/registration-data-directory-services-rdds-roadmap-update-20-2-2020-en>, et

<https://gac.icann.org/presentations/public/icann71-gac-session-8-gac-on-whois-rds-and-data-protection-slides.pdf?time=1630368000030>, dernièrement consultés le 23/02/2022.

⁶⁷ Le service de la société de l'information est défini par l'article I.18, 1^o, du CDE. Dans l'exemple évoqué précédemment, tant le responsable de l'interface en ligne que le responsable du contenu peuvent être des prestataires de services de la société de l'information. Autrement dit, compte-tenu de la définition du concept d'interface en ligne, ce dernier peut impliquer plusieurs prestataires de service de la société de l'information distincts.

« Après la confirmation des mesures ou après l'ordre, un recours contre les mesures prises peut être formé de manière motivée devant le ministère public ».

103. L'Autorité est d'avis que le demandeur doit clarifier dans ce contexte qui peut introduire un tel **recours** et, le cas échéant dans l'exposé des motifs, quelles voies de recours peuvent le cas échéant être introduites contre la décision *du ministère public sur le recours*. En effet, celui-ci sera doublement partial dès lors que d'une part, il est une partie poursuivante, et d'autre part, il est saisi d'un recours contre une mesure qu'il a lui-même permise (soit en confirmant la décision de l'inspection économique, soit en ordonnant lui-même à l'inspection économique de prendre la mesure litigieuse). Le recours créé ne semble par conséquent rien constituer d'autre qu'une simple possibilité de demande en reconsidération. En conclusion, l'Autorité est d'avis que le projet doit clairement identifier quel recours peut être introduit contre la décision du ministère public statuant sur le recours prévu par le projet.

II.2.9. Habilitation du Roi en vue d'attribuer des compétences spécifiques supplémentaires – article 5 du projet insérant un § 2/3, alinéa 7, dans l'article 3 de la loi

104. Le Roi est habilité, moyennant confirmation par une loi dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté qu'il a adopté, à « attribuer des compétences spécifiques supplémentaires aux agents [...] pour rechercher et constater des infractions, en plus des compétences dont ils disposent en vertu de la présente loi » (souligné par l'Autorité).

105. Dans un projet dans lequel l'inspection économique dispose de pouvoirs particulièrement larges comme les développements précédents viennent de l'exposer, tant quant aux pouvoirs d'investigation que quant aux mesures susceptibles d'être prises, l'Autorité ne perçoit pas la nécessité d'une telle habilitation du Roi, pour le reste imprévisible sur le plan de la protection des données. L'Autorité souligne qu'en l'état de la formulation de cet article, rien ne garantit même que les infractions concernées soient liées au champ d'application de la loi et du règlement *ratione materiae*, et le législateur dispose d'un long délai de dix-huit mois pour confirmer le dispositif que le Roi aurait mis en place. L'exposé des motifs du projet ne justifie pas non plus de cette nécessité. Par conséquent, l'Autorité est d'avis que cette habilitation du Roi doit être supprimée.

II.3. Limitations des droits des personnes concernées

106. Les articles 19 à 23 du projet, sous réserve de l'article 19⁶⁸, sont de longues dispositions identiques consacrant des limitations aux droits des personnes concernées consacrés dans les articles 13 à 16 et 18 du RGPD. L'Autorité en réalise par conséquent un commentaire général.

⁶⁸ Voir à son sujet, le considérant n° 120.

107. A titre préliminaire, l'Autorité ne se prononce pas sur les droits de la personne concernée dans le cadre d'une *procédure pénale qui serait diligentée par le ministère public*. Ce n'est pas l'objet (du moins direct) de la loi⁶⁹. En l'occurrence, elle se limite aux droits de la personne concernée à l'égard de l'inspection économique agissant dans l'exercice de ses propres compétences.

108. Quant à ses commentaires premièrement, l'Autorité est d'avis que les dispositions en projet devraient prévoir de manière claire quelles **limitations concrètes sont apportées aux droits des personnes concernées** et jusqu'à quand, jusqu'à quelle étape de procédure. En l'état du dispositif, chaque droit peut être « *limité, retardé ou exclu* », « *afin de garantir* » :

« *1° la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces ;*

2° une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique ».

109. Compte-tenu de l'économie du projet, l'Autorité est d'avis que c'est principalement d'un **retardement** dans l'exercice de ses droits par la personne concernée dont il s'agit, aussi longtemps que l'efficacité de l'enquête réalisée par l'inspection économique nécessite le secret⁷⁰.

110. Ainsi, l'Autorité ne perçoit pas pourquoi les droits des personnes concernées à l'égard de l'inspection économique, devraient être limités dans le temps, au-delà de chaque étape administrative de la procédure qui est susceptible soit de mettre un terme à cette procédure (ou à défaut, de transférer celle-ci au ministère public pour traitement *pénal ultérieur*) et le cas échéant à l'action publique, ou en tout cas, qui emporte la mise en œuvre d'une mesure administrative portée à la connaissance de l'entreprise concernée (et à laquelle celle-ci doit d'ailleurs, donner suite).

111. A ce sujet, à l'égard des mêmes faits et de l'inspection économique, l'Autorité ne perçoit *a priori* pas la raison pour laquelle les droits des personnes concernées seraient encore limités à partir des **moments (étapes) suivant(e)s** et en particulier, à partir du premier des moments suivants dans le cadre de la procédure concrète :

⁶⁹ L'Autorité a déjà abordé ce sujet ailleurs, notamment dans le cadre de son avis n° 77/2020 du 24 août 2020 concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale.

⁷⁰ L'EDPB souligne également que l'objectif poursuivi par les limitations des droits des personnes concernées est de ne pas mettre en péril le succès de l'enquête qui est menée, voir European Data Protection Board, *Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR*, version 2.0, adoptées le 13 octobre 2021, disponible sur https://edpb.europa.eu/system/files/2021-10/edpb_guidelines202010_on_art23_adopted_after_consultation_en.pdf, dernièrement consulté le 28/02/2022, considérants nos 24-26 et 65-67.

- Lorsque le procès-verbal de constatation de l'infraction est notifié au contrevenant⁷¹ ;
- Lorsqu'un avertissement est adressé au contrevenant ;
- Lorsque le contrevenant est amené à s'engager d'une manière ou d'une autre ou à promettre ;
- Lorsqu'une transaction est proposée au contrevenant ;
- Lorsqu'une mesure de notification et action a été initiée par l'inspection économique ;
- Lorsque l'entreprise est informée par l'inspection économique qu'est envisagée une mesure temporaire de publication.

112. Le dispositif du projet (et à tout le moins, l'exposé des motifs) devrait être clair à cet égard, l'Autorité considérant qu'il est possible, concrètement, de déterminer une série d'hypothèses dans lesquelles l'application des droits des personnes concernées n'est plus susceptible de nuire « *aux besoins du contrôle, de l'enquête ou des actes préparatoires ou risque de violer le secret de l'enquête pénale* ». Autrement dit, ces hypothèses devraient être considérées comme **équivalentes ou postérieures à la « clôture du contrôle ou de l'enquête »** au sens des alinéas 6, des paragraphes 3 des dispositions en projet. Si le demandeur n'était pas de cet avis, il lui incomberait d'en justifier la raison.

113. En lien avec les paragraphes 3 des dispositions en projet, et le considérant n° 111, l'Autorité ne voit pas pour quelle raison systématiquement, en vertu des alinéas 7 de ces paragraphes, « *lorsqu'un dossier est **transmis au ministère public*** » (mis en gras par l'Autorité), les droits ne sont « *rétablis qu'après autorisation de l'autorité judiciaire, ou après que la phase judiciaire soit terminée, et, le cas échéant, après que le service compétent ait pris une décision* ». Les actes d'enquête qui seront posés par le ministère public dans la phase de la *procédure pénale*, seront régis par le droit de cette dernière, tout comme les droits de la personne concernée en ce domaine. Une telle disposition ne se justifie *a priori* que lorsque le dossier est transféré par l'inspection économique au ministère public sans que les événements visés au considérant n° 111 n'aient eu lieu.

114. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le passage suivant de l'exposé des motifs :

⁷¹ Voir l'article 3 du projet qui remplace le paragraphe 1^{er} de l'article 3 de la loi. Le procès-verbal de constatation doit être notifié dans les trente jours qui suivent la date de la constatation de l'infraction. Le projet prévoit encore que lorsque le contrevenant ne peut être identifié, le délai ne commence à courir que le jour où l'auteur présumé « *a pu être identifié de façon certaine* » par l'inspection économique.

« *Les activités de ces services ne leur permettent pas, d'une part, de répondre aux demandes des personnes concernées et, d'autre part, de communiquer des informations qui seraient susceptibles de compromettre leurs missions d'inspection et/ou de contrôle* » (souligné par l'Autorité).

115. L'Autorité souligne que *toutes les activités* de ces services ne justifient pas d'office, les restrictions aux droits des personnes concernées. C'est justement dans l'hypothèse précise où leurs missions d'investigation sont en cours, que les limitations se justifient. Les développements précédents illustrent largement que le rôle de l'inspection économique est bien plus large que la réalisation d'enquêtes et de contrôles : il a la compétence supplémentaire de remédier, d'une manière ou d'une autre, à l'infraction concernée sur le plan administratif.

116. L'Autorité observe ensuite que ce sont les derniers alinéas des paragraphes premiers des dispositions en projet qui semblent fixer **la durée de conservation des données** traitées par le SPF Economie (l'inspection économique). Par exemple, l'article 7/3, § 1^{er}, dernier alinéa en projet, est rédigé comme suit :

« *Sans préjudice de la conservation nécessaire pour le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques visé à l'article 89 du Règlement (UE)n° 2016/679 précité, les données à caractère personnel qui résultent de traitements visés au paragraphe 1er ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, avec un délai de conservation maximum ne pouvant excéder un an après la cessation définitive des procédures et recours administratifs et judiciaires déoulant de la limitation des droits de la personne concernée visée à l'alinéa 1^{er}* ».

117. Un tel alinéa appelle les trois commentaires suivants :

- Premièrement, une **disposition spécifique** devrait être dédiée à l'identification du responsable du traitement⁷² et à la détermination de la durée de conservation des données. Ces éléments essentiels des traitements envisagés apparaîtraient ainsi plus clairement dans le projet ;
- Deuxièmement, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'il lui incombe, dans le cadre de son projet, de fixer la durée de conservation (en réalité, la durée de traitement) des données **compte-tenu des finalités poursuivies par le projet**. Autrement dit, cette durée

⁷² Voir les considérants nos 131-132.

de conservation des données est sans préjudice des autres dispositions légales qui imposeraient au responsable du traitement, l'inspection économique, de traiter les données concernées. Le début de l'alinéa prévoyant qu'il est sans préjudice en substance, des obligations en matière d'archivage, n'est par conséquent pas nécessaire ;

- Troisièmement et notamment compte-tenu des commentaires justes émis au sujet des droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité invite le demandeur à veiller à ce que le délai de conservation des données prévus dans le projet soit **pertinent compte-tenu de la finalité des traitements de données réalisés par l'inspection économique**. Ce délai devrait être fixé en prenant notamment en compte : le moment où la procédure administrative arrive définitivement à son terme au regard des faits concernés ; le moment où la procédure pénale arrive définitivement à son terme au regard des faits concernés ; les délais de prescription ; les règles relatives à la récidive.

Dans la même logique que le commentaire précédent, l'Autorité souligne que les traitements de données qui seront nécessaires à la gestion du **contentieux liés à l'exercice de ses droits par la personne concernée** ont une finalité différente (il s'agit d'exécuter le RGPD et les dispositions de droit national qui le modalisent) de celle des traitements prévus par le projet lui-même.

118. Les dispositions en projet prévoient encore ce qui suit, dans le cas où la dérogation aux droits de la personne concernée nuirait au besoin des « **actes préparatoires** » à une enquête ou un contrôle dont fait l'objet la personne concernée, par exemple dans l'article 7/3, § 2, alinéa 3, de la loi en projet :

« La durée des actes préparatoires, visés à l'alinéa 1er, pendant laquelle les articles 13 et 14 du Règlement (UE) n° 2016/679 précité ne sont pas applicables, ne peut excéder un an à partir de la réception d'une demande en application de ces articles 13 et 14 de ce même règlement » (souligné par l'Autorité).

119. Outre le fait que l'Autorité ne perçoit pas ce que constitue ces actes préparatoires – ce qu'il convient de clarifier, l'Autorité se demande si une telle disposition n'est pas justement de nature à potentiellement nuire aux réalisations de ses missions par l'inspection économique : *quid* si toutes les entreprises/personnes concernées qui se sentent susceptibles d'être concernées (le cas échéant d'ailleurs, en raison d'activités illicites) décident d'introduire des demandes justement pour précipiter la réalisation des éventuels actes préparatoires en cours ? Le demandeur doit veiller à ce que la manière dont il régit les limitations aux droits des personnes concernées n'empêche pas l'inspection économique de disposer du temps dont elle peut disposer en vertu des règles applicables par ailleurs (délais raisonnables, prescription, etc.), pour réaliser ses investigations (secrètes jusqu'à certaines

étapes de procédure). Si l'objectif du demandeur est de prévoir un délai fixe dans lequel l'inspection économique est obligée de finaliser les actes préparatoires aux enquêtes (et donc nécessairement, *préalables* à celles-ci) dont il est question, cela doit alors être prévu comme tel et directement, dans une autre disposition du projet.

120. Quant à **l'article 19 du projet** enfin, l'autorité souligne que l'article 14, 5., d), du RGPD est d'application directe et ne nécessite pas que l'article 19 du projet insère un nouvel article 7/2 dans la loi.

121. Et pour ce qui concerne le projet lui-même et la confidentialité qui en découle, c'est bien le projet lui-même qui directement, définira des limites à cette confidentialité notamment en organisant les (limitations des) droits des personnes concernées.

II.4. Autres dispositions et commentaires

122. L'article 18 du projet insère un nouvel article 7/1 dans la loi qui crée à charge des agents de l'inspection économique une **obligation de secret professionnel**. L'Autorité est d'avis qu'une telle disposition renforce efficacement la protection des droits et libertés des personnes concernées contre le risque de divulgation illicite des données à caractère personnel traitées par les agents de l'inspection.

123. Cette disposition appelle cependant les commentaires suivants.

124. Premièrement, son champ d'application vise **les informations « confidentielles »** dont les agents ont eu connaissance en raison de leurs fonctions. Dès lors que l'alinéa 2 de la disposition en projet prévoit toute une série de dérogations à l'obligation de secret, l'Autorité se demande avant tout si la disposition ne devrait pas simplement prévoir que l'ensemble des informations traitées par les agents dans l'exercice de leurs missions sont couvertes par l'obligation de secret sauf l'application de dispositions légales contraires.

125. L'Autorité relève en tout état de cause que les **données à caractère personnel** doivent être considérées comme incluses dans ce concept d'informations « *confidentielles* » (il s'agit en fait certainement de viser toutes les informations dont la divulgation est réglementée d'une manière ou d'une autre, par la loi – propriété intellectuelle, secrets d'affaires, données à caractère personnel, etc.).

126. Deuxièmement, **les dérogations prévues à l'obligation de secret** appellent les commentaires suivants.

127. Tout d'abord, l'article 7/1, § 1^{er}, alinéa 2, dispose que ces agents peuvent communiquer les informations confidentielles « *sous une forme sommaire ou agrégée, à condition que des personnes physiques ou morales individuelles ne puisse pas être identifiées » (souligné par l'Autorité). L'Autorité est d'avis qu'il convient, conformément au concept de données à caractère personnel, de viser une condition selon laquelle les personnes physiques **ne peuvent être identifiables** (et pas identifiées)⁷³.*

128. A défaut de consacrer le moindre élément essentiel du traitement, l'Autorité souligne par ailleurs que la disposition en projet plus fondamentalement, ne pourra pas seule, fonder le traitement de données à caractère personnel (à savoir pas même le traitement d'anonymisation des données traitées par l'inspection économique).

129. Ensuite, les dérogations visées aux numéros 5^o et 6^o prévoient des hypothèses de **coopération avec d'autres autorités publiques** et disposent que les informations peuvent être communiquées :

« 5^o à d'autres services et institutions publics si cela s'intègre dans le cadre de la recherche, la poursuite et la sanction des infractions aux législations relevant de leurs compétences »

6^o à des autorités étrangères, le cas échéant dans les limites ou le respect des directives et règlements européens, si cela s'intègre dans le cadre de la recherche et de la poursuite d'infractions qui sont comparables aux infractions pour lesquelles des sanctions sont prévues par la présente loi et ses arrêtés d'exécution » (soulignés par l'Autorité).

130. Ces dispositions prévoient une possibilité large de communiquer les données traitées par l'inspection économique. L'exposé des motifs n'apporte cependant aucune précision particulière à ce sujet. L'Autorité n'est pas en mesure d'exprimer un avis exhaustif à leur sujet et se limite aux trois commentaires suivants :

- Afin d'être conforme au principe de **minimisation des données** consacré dans l'article 5, 1., c), du RGPD, la communication des données ne peut être permise que si celle-ci est *nécessaire* à la réalisation de la finalité poursuivie. L'expression « *si cela s'intègre dans le cadre de* » sera par conséquent modifiée en ce sens ;
- Si la coopération intra européenne en exécution du règlement n'appelle pas de commentaire particulier de la part de l'Autorité, cette dernière souligne toutefois qu'une coopération

⁷³ Au sujet de l'anonymisation et de la pseudonymisation, voir notamment l'avis de l'Autorité n° 203/2021 du 25 octobre 2021 concernant un projet de décret n° 2020/279 de la Commission communautaire française relatif aux données ouvertes et à la réutilisation des informations du secteur public.

internationale **en dehors de l'Espace Economique Européen** nécessitera de se conformer aux règles du RGPD régissant les flux transfrontières de données ;

- Enfin, par le 5^o précité, l'Autorité constate que le demandeur intègre à son projet une disposition qui dans une certaine mesure au moins, fait double emploi avec **l'article 29 du Code d'instruction criminelle**⁷⁴ (qui certes, n'est pas applicable pour ce qui concerne les infractions que l'inspection économique *est elle-même habilitée* à constater dans le cadre de la loi, infractions qui suivent le régime juridique propre qui leur est réservé dans cette loi). L'Autorité comprend que par le terme « *infraction* », le dispositif est bien limité aux infractions pénales (dans un environnement du droit économique où se côtoient sanctions et mesures administratives et sanctions et mesures pénales, le concept peut toutefois toujours être source d'ambiguïté). Cela étant précisé, en tout état de cause, le dispositif ne justifie pas en quoi une obligation plus large que celle consacrée dans le Code d'instruction criminelle devrait être prévue, le dispositif visant toute infraction, à savoir également les *contraventions*.

131. Enfin, le projet devrait désigner clairement dans une disposition dédiée à cet effet qui est le **responsable du traitement** de données à caractère personnel impliqué par le projet⁷⁵. *A priori* en l'occurrence, il s'agit de la Direction générale de l'Inspection économique du SPF Economie.

132. Cette désignation devra être prise en compte dans l'exécution des articles 3 de la loi et du projet qui disposent que sans préjudice des compétences des fonctionnaires de police de la police locale et fédérale, ce sont les « *agents désignés par le Roi* » qui sont compétents pour rechercher et constater les infractions pertinentes. Le Roi devra en conséquence désigner des agents de l'inspection économique. Il ne serait bien entendu pas conforme au RGPD de désigner un responsable du traitement dont la mission serait étrangère à celle qui rend nécessaire le traitement de données à caractère personnel.

⁷⁴ Selon lequel, notamment : « § 1er. Toute autorité constituée, tout fonctionnaire ou officier public et, pour le secteur des prestations familiales, toute institution coopérante au sens de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer "la charte" de l'assuré social qui, dans l'exercice de ses fonctions acquerra la connaissance d'un crime ou d'un délit, sera tenu de donner avis sur-le-champ au procureur du Roi près le tribunal dans le ressort duquel ce crime ou ce délit aura été commis ou dans lequel l'inculpé pourrait être trouvé, et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

Les fonctionnaires qui, sur la base de la loi du 15 septembre 2013 relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité dans une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel, ont recours au système de dénonciation, sont dispensés de l'obligation visée à l'alinéa 1er » (souligné par l'Autorité).

⁷⁵ Pour plus de détails à ce sujet, le demandeur peut se référer par exemple, aux avis suivants de l'Autorité : avis n° 77/2020 du 24 août 2020 concernant une proposition de loi contenant le Code de procédure pénale, considérants nos 27-34 ; avis n° 231/2021 du 3 décembre 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier, considérants nos 35-37.

Par ces motifs,

L'Autorité est d'avis que

1. Le projet doit permettre d'identifier aisément dans quel type de procédure (administrative ou pouvoir) les compétences de l'inspection économique sont exercées, de manière telle que puissent être clairement identifiées les garanties entourant les droits et libertés des personnes concernées (**considérants nos 20-23**) ;

2. Le dispositif doit mieux identifier ou définir une série de concepts auxquels il recourt dans la définition des pouvoirs et compétence de l'inspection économique (**considérants nos 24-25**) ;

3. Le demandeur doit s'interroger quant à la question de savoir, sur le plan de la proportionnalité, si l'objectif qu'il poursuit est bien que toute infraction aux règles concernées puisse donner lieu à l'exercice par l'inspection économique, de l'ensemble des pouvoirs et compétences qui lui sont attribués, et justifier dans l'exposé des motifs la position choisie (**considérants nos 0-28**).

Dans la mise en œuvre du même principe, le concept d'empêchement devrait être précisé, fût-ce dans l'exposé des motifs (**considérant n° 29**) ;

4. Concernant les garanties contre les risques pour les droits et libertés des personnes concernées, d'un point de vue général, le demandeur devrait envisager l'application de l'article XV.6 du CDE (**considérants n° 29-30**) ;

5. Le demandeur doit justifier dans l'exposé des motifs les raisons concrètes nécessitant l'extension des possibilités de perquisition et à défaut de telles raisons, la modification envisagée doit être abandonnée (**considérants nos 33-35**) ;

6. Le demandeur doit s'interroger d'une part, sur la proportionnalité du pouvoir de l'inspection économique de se faire communiquer tous supports électroniques, et d'autre part, sur les garanties pour les droits et libertés des personnes concernées entourant ce pouvoir. Dès lors qu'il entretient des similarités avec la saisie, il devrait être encadré par des garanties similaires pour les droits et libertés des personnes concernées (**considérants nos 36-39**) ;

7. Le pouvoir très large d'identification de personnes et de collecte de données consacré dans l'article 4, c), du projet doit être clarifié et limité (**considérants nos 40-48**) ;
8. Si l'exemption de peine prévue dans le cadre du *mystery shopping* s'avère bien nécessaire, les infractions concernées doivent être identifiées dans le projet. Elles doivent en outre être reprises de le rapport à rédiger par l'agent concerné (**considérants nos 51-55**) ;
9. Le pouvoir de réaliser des constatations via des photos, enregistrement de télécommunications et enregistrements sonores doit dans une certaine mesure, être précisé, et des garanties doivent encadrer la réalisation de constatations via des enregistrements sonores (**considérants nos 56-63**) ;
10. Le pouvoir de demander des informations aux services de l'Etat doit être limité notamment conformément au principe de minimisation des données (**considérants nos 64-69**) ;
11. Plusieurs des pouvoirs de publication de données attribués à l'inspection économique doivent être substantiellement clarifiés dès lors qu'ils ne répondent pas aux exigences de prévisibilité et de légalité consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution (**considérants nos 70-89**) ;
12. Le processus de notification et action consacré dans le projet doit être amélioré et clarifié sur le plan conceptuel, et le projet doit clairement identifier quel recours peut être introduit contre la décision du ministère public statuant sur le recours prévu par le projet. (**considérants nos 90-103**) ;
13. L'habilitation du Roi en vue d'attribuer des compétences spécifiques supplémentaires à l'inspection économique, qui n'est pas justifiée dans l'exposé des motifs, devrait être abandonnée (**considérants nos 104-105**) ;
14. Le régime de limitation des droits des personnes concernées devrait être clarifié et adapté, et l'article 19 du projet n'apparaît pas nécessaire (**considérants nos 106-121**) ;
15. Le demandeur doit veiller à ce que la durée de conservation des données soit fixée de manière pertinente compte-tenu des compétences de l'inspection économique (**considérants nos 116-117**) ;

16. Les dérogations à l'obligation de secret professionnel consacrée dans le projet doivent être adaptées (**considérants nos 122-131**) ;

17. Et enfin, le projet doit prévoir une disposition désignant le responsable du traitement (**considérants nos 131-132**).

Pour le Centre de Connaissances,

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