



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Avis n° 102/2024 du 7 novembre 2024

**Objet:** Demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal *fixant les modalités d'utilisation de contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire* (CO-A-2024-254)

**Mots-clés :** /

### Version originale

#### Introduction :

L'avis concerne un projet d'arrêté royal décrivant les modalités d'utilisation de la contrainte lorsque cette dernière vise à récupérer des astreintes ou taxes dues en application de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire. Le projet précise notamment quelles données (y compris des données à caractère personnel) une contrainte doit mentionner.

L'Autorité estime que la prévisibilité du projet quant aux catégories de personnes concernées pourrait être améliorée en précisant dans le Rapport au Roi quelles sont les personnes concernées auxquelles une contrainte est susceptible d'être envoyée. L'Autorité estime également que la loi du 15 avril 1994 ne détermine pas clairement le(s) délai(s) de conservation des données à caractère personnel faisant l'objet du traitement envisagé et invite donc le législateur à modifier la loi afin de pallier cet écueil.

Pour une liste exhaustive des observations, se rapporter au [dispositif](#).

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

*Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. La « Version originale » est la version qui a été validée collégalement.*

Présent.e.s : Mesdames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen;

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 l'article 43 du règlement d'ordre intérieur selon lequel les décisions du Service d'Autorisation et d'Avis sont adoptées à la majorité des voix;

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

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

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique (ci-après « la demanderesse »), reçue le 12 septembre 2024;

Vu les informations complémentaires reçues le 9 octobre 2024 ;

Émet, le 7 novembre 2024, l'avis suivant :

---

## I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 12 septembre 2024, la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Nouveau démocratique a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un projet d'arrêté royal fixant les modalités d'utilisation de contraintes visant le recouvrement de taxes et d'astreintes instituées par la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (le « **projet** »).
  
2. Le projet a pour objectif d'exécuter des dispositions de la loi du 15 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (la « **loi du 15 avril 1994** »). Plus particulièrement, les dispositions en cause de la loi du 15 avril 1994 concernent la possibilité de récupérer, par voie de contrainte, les taxes et astreintes dues en application de la loi du 15 avril 1994. Il s'agit des dispositions suivantes :
  - **Article 10sexies, §.4** : « *L'astreinte est exigible de plein droit à l'expiration du délai d'exécution de l'ordre de cessation ou de régularisation.*  
*L'astreinte se prescrit par l'expiration d'un délai de six mois à partir de la date où elle est encourue.*  
*Les astreintes administratives sont perçues et recouvrées conformément à l'article 30bis, §§ 4 et 5, au profit de l'Agence* » ; (l'Autorité souligne)
  
  - **Article 30bis, §§ 4 et 5** : « § 4. *Les taxes dues en vertu de la présente loi peuvent être récupérées par voie de contrainte.* Les contraintes sont signifiées par exploit d'huissier.  
§ 5. *Le Roi désigne les personnes chargées d'envoyer, de décerner et de rendre exécutoires les contraintes* ». (l'Autorité souligne)
  
3. L'article 1er, alinéa 1<sup>er</sup> du projet précise les données qui doivent être mentionnées dans une contrainte : « *La contrainte contient les données suivantes :*
  - 1° *l'indication de l'Agence comme créancière ;*
  - 2° *l'identité du débiteur, soit ses nom, prénom et adresse, ou, le cas échéant, les dénomination, siège et numéro d'entreprise si le débiteur est une personne morale ;*
  - 3° *un décompte détaillé des sommes dues à l'Agence et pour le recouvrement desquelles elle procède par voie de contrainte ;*
  - 4° *la raison ou l'origine de la dette ;*
  - 5° *la date de prise de cours de la dette ;*
  - 6° *la date de signification de la mise en demeure ;*

7° la date d'échéance de paiement ;  
8° le fondement juridique du recouvrement. »

4. Lorsque ces données concernent une personne physique, certaines de ces données seront des données à caractère personnel (à savoir, lorsqu'elles identifient ou rendent identifiable une personne physique). L'Autorité comprend qu'il peut notamment s'agir de l'exploitant ou du chef d'entreprise.
5. Il ressort des explications qui précèdent que le traitement envisagé par l'article 1<sup>er</sup> du projet consiste en l'utilisation des données mentionnées ci-dessus – lorsqu'elles sont des données à caractère personnel – aux fins de la récupération des astreintes dues en vertu des astreintes et taxes dues en vertu de la loi du 15 avril 1994. S'agissant des taxes, l'Autorité comprend, à la lecture d'informations complémentaires communiquées par la demanderesse par e-mail du 9 octobre 2024, que la récupération par contrainte faisant l'objet du projet ne concerne que les taxes que l'Agence fédérale de contrôle nucléaire (l' « **Agence** ») collecte à son propre profit.
6. La demande d'avis portant sur l'article 1<sup>er</sup> du projet, l'Autorité limite son examen à cette disposition.
7. Par souci de complétude, l'Autorité précise ce qui suit :
  - Par e-mail du 9 octobre 2024, le demandeur a indiqué qu'à l'heure actuelle, l'Agence n'a jamais eu recours à la contrainte en ce qui concerne la récupération des taxes et a recouru de façon limitée à ce mécanisme dans le cadre des astreintes. L'Agence souhaiterait cependant recourir à la contrainte de façon plus régulière, dès lors qu'il s'agirait d'un moyen « d'enforcement » efficace.<sup>1</sup>
  - La demanderesse a joint à sa demande un avis du Conseil d'État (avis 76.971/1/V du 2 septembre 2024). Dans son avis (titre 5 - formalités), le Conseil d'État a attiré l'attention de la demanderesse sur la nécessité de soumettre une demande d'avis à l'Autorité, dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> du projet « *constitue une nouvelle mesure en matière de traitement [...] [d]es données* ».

---

<sup>1</sup> « L'Agence fédérale de Contrôle nucléaire n'a pas encore envoyé des contraintes pour les taxes/ redevances. En cas de non-paiement elles sont récupérées via le tribunal. Pour la récupération des astreintes max 5 dossiers ont fait l'objet d'une procédure de récupération via un huissier. Comme une astreinte apparaît être un moyen effectif dans le cadre d'enforcement, l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire voudrait utiliser ce moyen plus souvent dans l'avenir, ce qui implique qu'en cas de non-paiement l'utilisation d'une contrainte sera nécessaire ».

## II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

8. A titre liminaire, l'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que les remarques qui suivent sont pertinentes lorsque la mise en œuvre du projet donne lieu à des traitements de données à caractère personnel, ce qui sera en tout état de cause le cas lorsque la ou le destinataire de la contrainte sera une personne physique.
9. **L'article 1<sup>er</sup>**, en ce qu'il se contente d'énumérer les éléments qui doivent figurer dans une contrainte, **n'appelle pas de commentaires de l'Autorité**. En effet, l'Autorité comprend que ces données (rappelées au paragraphe 3 du présent avis) sont nécessaires à la récupération des taxes / astreintes par voie de contrainte. Elles apparaissent également proportionnées compte tenu de la finalité poursuivie (voir ci-dessous, paragraphe 12).
10. Cependant, lorsque l'Autorité est saisie d'une demande portant sur un texte d'exécution, il lui appartient de vérifier qu'une norme à valeur législative encadre le traitement sur lequel le texte d'exécution porte. Le cas échéant, l'Autorité doit en particulier vérifier que cette norme identifie les éléments essentiels du traitement. En d'autres termes, s'agissant de la demande faisant l'objet du présent avis, il revient à l'Autorité de contrôler que la loi du 15 avril 1994 encadre de façon appropriée le traitement visé par le projet et en énumère donc les éléments essentiels.
11. Lorsque le traitement de données constitue une ingérence particulièrement importante dans les droits et libertés des personnes concernées, comme c'est le cas en l'espèce<sup>2</sup>, il est nécessaire que les éléments essentiels suivants soient déterminés par le législateur : la (les) finalité(s) précise(s)<sup>3</sup> à la lecture de laquelle (desquelles) il doit être possible de prévoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation ; l'identité du (des) responsable(s) du traitement (si déjà possible à ce stade d'évolution de la législation), les catégories de données ou les données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ; les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ; le délai de conservation des données<sup>4</sup> ; les destinataires ou catégories de destinataires auxquels les données seront communiquées<sup>5</sup> et les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ; ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

---

<sup>2</sup> L'Autorité considère en effet que le traitement est susceptible de constituer une ingérence importante aux droits et libertés des personnes concernées dans la mesure où il est effectué à des fins de répression et est de nature à avoir un impact négatif sur les personnes concernées.

<sup>3</sup> Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

<sup>4</sup> La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que « *le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation* », Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

<sup>5</sup> Voir par exemple, Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

12. L'Autorité estime que bien que la loi du 15 avril 1994 n'énumère pas de façon explicite les éléments essentiels du traitement envisagé, une lecture de cette dernière permet de déterminer avec suffisamment de clarté et de précision la majorité de ces éléments. Une lecture de la loi du 15 avril 1994 et en particulier de ses articles 10 à 10septies et de son chapitre V permettent en effet de comprendre que l'Agence (responsable du traitement) traite les données relatives à l'identité et à la dette (catégories de données)<sup>6</sup> des personnes qui sont redevables d'une taxe ou astreinte (catégories de personnes concernées – sous réserve de ce qui est précisé au §. 12) afin de récupérer la taxe / astreinte en question auprès de ces dernières (finalité) et que les données peuvent être communiquées à un huissier (puisque les contraintes doivent être signifiées par exploit d'huissier) (destinataires et circonstances de la communication).
13. S'agissant des catégories de personnes concernées, l'article 10 quater de la loi du 15 avril 1994 précise que peuvent se voir imposer une astreinte les personnes suivantes : l'exploitant, le chef d'entreprise [d'établissements où sont produits, fabriqués, détenus ou utilisés des appareils ou substances capables d'émettre des rayonnements ionisants] ainsi que « d'autres personnes physiques ». L'Autorité estime que la catégorie de personnes concernées « autres personnes physiques » est vague (d'autant plus que les travaux préparatoires relatifs à cette formulation n'éclaircissent pas ce point<sup>7</sup>). Dans ce contexte, l'Autorité estime que la prévisibilité du projet quant à cet élément pourrait être améliorée en précisant dans le Rapport au Roi quelles sont les personnes physiques auxquelles une contrainte est susceptible d'être envoyée. **L'Autorité invite donc la demanderesse à modifier le Rapport au Roi en ce sens.**
14. Deux éléments essentiels doivent encore être envisagés : le délai de conservation et l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.
- Les délais de conservation – L'Autorité n'a pas identifié de dispositions dans la loi du 15 avril 1994 qui détermine le(s) délais de conservation pertinent(s) s'agissant du traitement envisagé par le projet. Interrogée sur la question, la demanderesse a indiqué, par e-mail du 9 octobre 2024, que les délais de conservation seraient déterminés par les articles 10 et 25/5 de la loi

---

<sup>6</sup> S'agissant des catégories de données, l'Autorité considère que la loi du 15 avril 1994 détermine de manière suffisamment claire et prévisible les conditions dans lesquelles l'Agence est susceptible de récupérer auprès d'une personne concernée une astreinte / taxe par voie de contrainte (à savoir, lorsque la personne concernée s'abstient de payer l'astreinte / la taxe due à l'Agence), de sorte que la personne concernée peut en déduire avec suffisamment de certitude les catégories de données qui peuvent être traitées à cette fin (à savoir, des données portant sur l'identité de la personne débitrice de l'astreinte / la taxe et des données portant sur la dette en question).<sup>6</sup> Pour l'application d'un raisonnement similaire, voir l'avis 197/2021 du 25 octobre 2021 du Centre de Connaissances de l'Autorité portant sur une demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés (CO-A-2021-180), §§. 31-36.

<sup>7</sup> Les travaux préparatoires précisent simplement à ce sujet que : « Les articles 10quater, 10quinquies et 10sexies de la loi AFCN sont modifiés pour permettre également d'imposer des mesures administratives, assorties ou non d'une astreinte, à des personnes physiques, autres que des exploitants et des chefs d'entreprise », *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2022, n° 55-2174/001, p.5).

du 15 avril 1994 et l'article 23.1.6 de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants. La demanderesse a ajouté qu'il fallait également prendre en compte le délai de prescription pénale général pour les délits (10 ans). L'Autorité relève que les dispositions identifiées par la demanderesse déterminent certes des périodes de conservation, mais que ces dernières ne concernent pas le traitement envisagé par le projet (à savoir, l'utilisation des données des personnes débitrices d'une astreinte / taxe aux fins de la récupération de cette astreinte / taxe par voie de contrainte). Dans ce contexte, l'Autorité considère que le cadre législatif ne détermine pas la période de conservation des données en ce qui concerne le traitement au centre du présent avis et **qu'il lui revient de remédier à cet écueil** (par exemple, lors de la révision planifiée de la loi du 15 avril 1994, voir ci-dessous, §. 15). L'Autorité estime en tout état de cause qu'aux fins de l'accomplissement de la finalité poursuivie (à savoir la récupération de l'astreinte / taxe par voie de contrainte), les données ne devraient a priori pas être conservées après que la personne concernée s'est acquittée du montant de l'astreinte / la taxe lui étant réclamée. Cela ne veut pas dire que l'Agence ne pourrait pas conserver les données pour l'accomplissement d'autres finalités qui dépassent le cadre du présent avis (par exemple, gestion du contentieux propre ou obligation comptable) pour autant que les traitements effectués aux fins de l'accomplissement de ces finalités soient encadrés de façon appropriée par la loi.

- L'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD – La demanderesse a indiqué dans le formulaire de demande que le projet ne prévoyait pas de telle limitation et l'Autorité n'a pas identifié dans la loi du 15 avril de 1994 de dispositions permettant de conclure que le traitement envisagé donnerait effectivement lieu à une telle limitation. L'Autorité en conclut que la demanderesse ne désire pas prévoir une telle limitation de sorte qu'il n'existe pas de raison de mentionner une telle limitation dans le texte législatif.

15. La demanderesse a indiqué dans le formulaire de demande que la loi du 15 avril 1994 fera bientôt l'objet d'une révision plus large et qu'à ce moment, le législateur en profitera pour indiquer de façon non équivoque que l'Agence est la responsable du traitement.<sup>8</sup> L'Autorité prend note de cette initiative et considère qu'il serait opportun de saisir cette occasion pour mentionner tous les éléments essentiels du traitement (et pas seulement l'identité du responsable du traitement) de façon non équivoque afin d'améliorer la prévisibilité de la loi pour les citoyens. En tout état de cause, l'Autorité rappelle qu'il

---

<sup>8</sup> « Uit de basiswet (wet van 15/04/1994), moet blijken dat het Agentschap de verwerkingsverantwoordelijke is voor de vermelde handeling. Op dit moment wordt er aan een meer uitgebreide aanpassing van de basiswet gewerkt waarin dit ondubbelzinnig zal worden opgenomen in de nieuwe versie van de wet ».

sera nécessaire que le législateur détermine et identifie le(s) délai(s) de conservation pertinents s'agissant du traitement visé par l'article 1<sup>er</sup> du projet.

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité :**

- **invite la demanderesse à préciser dans le Rapport au Roi quelles sont les personnes concernées auxquelles une contrainte est susceptible d'être envoyée (§. 13) ; et**
  
- **invite le législateur à modifier la loi du 15 avril 1994 afin d'y déterminer et faire figurer les délai(s) de conservation des données à caractère personnel qui feront l'objet du traitement envisagé (§. 14).**

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,  
(sé.) Cédrine Morlière, Directrice