Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 187/2026 du 28 août 2026

Objet : Avis concernant l'article 82 d'un avant-projet de loi *portant dispositions diverses en matière d'économie III* (CO-A-2026-00079)

Version originale

Mots-clés : Directive NIS2 – Base des données d'enregistrement des noms de domaine – Procédures et politiques de vérification – Délégation au Roi – Délai de conservation des données

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

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur David Clarinval, Vice-premier ministre et ministre de l'Emploi, de l'Economie et de l'Agriculture (ci-après, « le demandeur »), reçue le 6 juillet 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité »), émet, le 28 août 2026, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant l'article 82 d'un avant-projet de loi *portant dispositions diverses en matière d'économie III* (ci-après, « **l'avant-projet** »).

2. L'avant-projet prévoit d'apporter diverses modifications à certains livres du Code de droit économique, ainsi qu'à plusieurs lois ayant un impact sur l'économie. La demande d'avis soumise à l'Autorité porte plus particulièrement sur l'article 82 de l'avant-projet, qui figure dans la section 4 du Chapitre 4 de celui-ci. Cette section modifie la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques (ci-après, « **la loi du 13 juin 2005** »), en y insérant une nouvelle section intitulée « Noms de domaine ».

3. L'article 82 de l'avant-projet, qui insère un nouvel article 136/3 dans la loi du 13 juin 2005, prévoit l'obligation, pour les différents acteurs au sein de l'écosystème des noms de domaine, de tenir à jour une **base de données** contenant certaines informations permettant d'identifier et de contacter les titulaires de noms de domaine ainsi que les points de contact qui gèrent les noms de domaine relevant des domaines de premier niveau. Cette disposition vise également à garantir l'exactitude des données enregistrées et encadre les demandes d'accès à ces données.

4. L'Autorité relève que l'article 82 de l'avant-projet reprend, moyennant une renumérotation des paragraphes, le contenu de l'actuel article 164/3 de la loi du 13 juin 2005, tout en y apportant une modification. Celle-ci réside dans le point 5° du paragraphe 2, qui prévoit désormais la collecte des données relatives aux représentants légaux des titulaires des noms de domaines lorsque la personne physique ou morale titulaire du nom de domaine n'a pas de résidence principale, de domicile, de siège social ou d'établissement principal dans un Etat membre de l'Union européenne, en Islande, au Liechtenstein ou en Norvège[1].

5. L'article 164/3 a été introduit dans la loi du 13 juin 2005 par la loi du 26 avril 2024 établissant un cadre pour la cybersécurité des réseaux et des systèmes d'information d'intérêt général pour la sécurité publique (ci-après, « **la loi du 26 avril 2024** »)[2]. Cette loi transpose en droit belge la directive (UE) 2022/2555 du Parlement et du Conseil du 13 décembre 2022 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de

[1] Article 81, §2 de l'avant-projet. Cet article précise que *« le représentant légal est une personne physique ou morale désignée par le titulaire du nom de domaine « .be » pour faciliter la communication avec les autorités de contrôle concernant les services accessibles au public qui sont associés à ce nom de domaine, notamment recevoir et traiter des documents officiels relatifs à ces services ».*

[2] À la suite d'un nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis reçues et d'un manque d'effectifs, l'Autorité s'est prononcée sur cette loi par le biais d'un « avis standard », rappelant les principales exigences auxquelles toute norme régissant un traitement de données à caractère personnel doit satisfaire.

l'Union, modifiant le règlement (UE) n° 910/2014 et la directive (UE) 2018/1972 et abrogeant la directive (UE) 2016/1148[3] (ci-après, « **la directive NIS2** »).

6. En l'espèce, l'article 28 de la directive NIS2 revêt une importance particulière, dans la mesure où il encadre les bases de données d'enregistrement des noms de domaines. L'article 164/3 de la loi du 13 juin 2005, ainsi que l'article 82 de l'avant-projet, mettent en œuvre cette disposition de la directive NIS2. L'Autorité examine dès lors, dans le cadre du présent avis, l'article 82 de l'avant-projet à la lumière des exigences de la directive NIS2 et des principes applicables en matière de protection des données à caractère personnel.

II. Analyse de la demande d'avis

7. L'article 82 de l'avant-projet, qui introduit un nouvel article 136/3 dans la loi du 13 juin 2005, prévoit la collecte, par les registres des noms de domaine de premier niveau[4] et les entités fournissant des services d'enregistrement de noms de domaine[5], des données d'enregistrement des noms de domaine. Ces entités sont ainsi chargées de collecter ces données et de veiller à ce qu'elles soient maintenues « exactes et complètes au sein d'une base de données spécialisée ».

8. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que les données d'enregistrement des noms de domaine contiennent *« les informations nécessaires pour identifier et contacter les titulaires des noms de domaine et les points de contact qui gèrent les noms de domaine relevant des domaines de premier niveau. Ces informations comprennent au moins les éléments suivants :*
1° le nom de domaine ;
2° la date d'enregistrement ;
3° le nom du titulaire de nom de domaine, son adresse de courrier électronique et son numéro de téléphone ;
4° l'adresse de courrier électronique et le numéro de téléphone permettant de contacter le point de contact qui gère le nom de domaine, si ces coordonnées sont différentes de celles du titulaire ;

[3] Voir l'avis de l'EDPS, *Opinions 5/2021 on the Cybersecurity Strategy and the NIS 2.0 Directive* du 11 mars 2021.

[4] Le registre de noms de domaine de premier niveau est défini comme *« une entité à laquelle un domaine de premier niveau spécifique a été délégué et qui est responsable de l'administration du domaine de premier niveau, y compris de l'enregistrement des noms de domaine relevant du domaine de premier niveau et du fonctionnement technique du domaine de premier niveau, notamment l'exploitation de ses serveurs de noms, la maintenance de ses bases de données et la distribution des fichiers de zone du domaine de premier niveau sur les serveurs de noms, que ces opérations soient effectuées par l'entité elle-même ou qu'elles soient sous-traitées, mais à l'exclusion des situations où les noms de domaine de premier niveau sont utilisés par un registre uniquement pour son propre usage »* (art. 6, 21° de la directive NIS2).
Voir par exemple DNS Belgium (https://www.dnsbelgium.be/fr)

[5] L'entité fournissant des services d'enregistrement de noms de domaine est définie comme *« un bureau d'enregistrement ou un agent agissant pour le compte de bureaux d'enregistrement, tel qu'un fournisseur ou revendeur de services d'anonymisation ou d'enregistrement fiduciaire »* (art. 6, 22° de la directive NIS2).

5° lors de la désignation d'un représentant légal dans le cadre de l'article 136/1, §2, le nom du représentant légal ainsi que son adresse postale, son adresse de courrier électronique et son numéro de téléphone. L'indication d'une simple boite postale n'est pas suffisante pour l'enregistrement ».

9. L'Autorité estime que les catégories de données à caractère personnel envisagées sont, au regard des finalités poursuivies, **adéquates, pertinentes et limitées** à ce qui est nécessaire, conformément au principe de minimisation des données consacré à l'article 5.1.c) du RGPD.

10. Cependant, l'Autorité estime qu'il conviendra de **supprimer l'expression « au moins »** dans la mesure où elle sous-entend que des données à caractère personnel supplémentaires à celles mentionnées peuvent être reprises dans la base de données, ce qui est **contraire au principe de minimisation.** En outre, conformément aux principes de prévisibilité et de légalité, les données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation d'une finalité poursuivie par un traitement doivent être listées de manière **exhaustive**, sous peine de priver les personnes concernées d'une vue claire et prévisible quant au traitement de leurs données. Il conviendra donc de s'assurer que les données à caractère personnel enregistrées dans le registre sont listées de manière exhaustive.

11. Le paragraphe 3 du futur article 136/1 prévoit que *« les registres des noms de domaine de premier niveau et les entités fournissant des services d'enregistrement de noms de domaine disposent des politiques et des procédures, notamment des procédures de vérification, visant à garantir que les bases de données visées au paragraphe 1er contiennent des informations exactes et complètes. Ces politiques et procédures sont mises à disposition du public ».*

12. Le paragraphe 3 de l'article 28 de la directive NIS2 impose une **obligation similaire**. Le considérant 111 de cette directive précise que ces procédures et politiques ont notamment pour objectif de maintenir les données exactes et complètes, ainsi que de prévenir et de corriger les données d'enregistrement inexactes. Il précise également que *« ces procédures devraient refléter les meilleures pratiques utilisées dans le secteur et, dans la mesure du possible, les progrès réalisés dans le domaine de l'identification électronique. Parmi les exemples de procédures de vérification, on peut citer les contrôles ex ante effectués au moment de l'enregistrement et les contrôles ex post effectués après l'enregistrement ».*

13. L'Autorité estime qu'il serait **utile de préciser dans le commentaire de l'article les procédures et politiques de vérification qui sont susceptibles d'être mises en œuvre au niveau national,** dans la mesure où l'auteur de l'avant-projet dispose d'ores et déjà d'une vision suffisamment précise de celles-ci. A défaut, le commentaire de l'article pourrait utilement fournir des **exemples de procédures de vérification susceptibles d'être appliquées**, afin de préciser la portée de l'obligation prévue au paragraphe 3.

14. Le paragraphe 5 de la disposition prévoit que les registres des noms de domaine de premier niveau et les entités fournissant des services d'enregistrement de noms de domaine fournissent, sur demande motivée, les données contenues dans la base de données au demandeur d'accès légitime.

15. Les demandeurs d'accès légitimes sont définis comme *« toute personne physique ou morale qui formule une demande d'examen, de constatation, d'exercice ou de défense de dispositions pénales, civiles ou autres du droit de l'Union ou du droit belge ».* Le paragraphe 5 énumère ensuite plusieurs catégories d'entités considérées comme des demandeurs d'accès légitimes, à savoir toute personne dans le cadre de violations des droits de propriété intellectuelle ou des droits voisins ; l'Institut[6] ; le CCB ; le CSIRT national ; les services de police : les autorités judiciaires ; les services de renseignement et de sécurité ; le SPF Economie et le SPF Finances.

16. Le paragraphe 5 prévoit en outre que *« sur proposition de l'Institut ou d'initiative, sur avis de l'Institut, le Roi peut ajouter à cette liste des demandeurs d'accès légitimes supplémentaires ».*

17. En ce qui concerne en particulier cette habilitation conférée au Roi, l'Autorité rappelle que les (**catégories** de) destinataires de données à caractère personnel, ainsi que les circonstances dans lesquelles et les motifs pour lesquels les données leur sont fournies constituent **des éléments essentiels du traitement de données et doivent être définis en tant que tels dans une norme légale formelle**[7].

18. L'Autorité constate qu'en l'espèce, la disposition permet au Roi d'ajouter des (catégories de) destinataires et non pas de préciser quels destinataires peuvent avoir accès aux données au sein d'une catégorie de destinataires déjà définie par l'avant-projet.

19. Il appartient au demandeur de **veiller à ce** que l'avant-projet identifie **toutes les catégories de destinataires susceptibles d'avoir accès aux (ou à certaines des) données ainsi que les finalités, circonstances et conditions dans lesquelles ces destinataires peuvent y avoir accès**. Un tel encadrement est nécessaire afin de garantir que l'accès aux données demeure limité à ce qui est nécessaire au regard des finalités poursuivies, que l'Autorité puisse réaliser son examen relatif à cette nécessité et que les personnes concernées puissent raisonnablement prévoir dans quelles circonstances leurs données à caractère personnel sont

[6] L'Institut belge des services postaux et des télécommunications tel que visé à l'article 13 de la loi du 17 janvier 2003 relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges (art. 2, 1° de la loi du 13 juin 2005).

[7] Voir également l'avis n°03/2023 du 20 janvier 2023 sur un avant-projet de loi *transposant la directive (UE) 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes,* cons. 29.

susceptibles d'être rendues accessibles à des tiers. L'habilitation conférée au Roi devrait, le cas échéant, être limitée à la détermination des **modalités de mise en œuvre de ces accès**.

20. A toutes fins utiles, l'Autorité souligne que, dans la mesure du possible, il convient de **privilégier un accès, même partiel, aux données plutôt que leur communication**. Une telle modalité permet en effet de limiter la circulation des données à caractère personnel et les risques qui y sont associés, tout en garantissant que les données consultées soient les plus récentes disponibles dans la base de données.

21. L'Autorité constate par ailleurs que l'avant-projet ne prévoit **aucune durée maximale de conservation des données** à caractère personnel enregistrées dans la base de données visée à l'article 136/3. Selon les informations fournies dans le formulaire accompagnant la demande d'avis, cette absence de délai serait justifiée par le fait qu'il n'est pas possible de déterminer à l'avance la durée pendant laquelle un nom de domaine restera actif.

22. L'Autorité rappelle que, conformément au principe de limitation de la conservation des données consacré à l'article 5.1.e) du RGPD, les données à caractère personnel ne peuvent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée excédant celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont traitées. La durée maximale de conservation constitue par ailleurs un élément essentiel du traitement qui doit être suffisamment encadré par le législateur.

23. L'absence de possibilité de fixer une durée exprimée en jours, mois ou années ne dispense pas le législateur de déterminer les critères objectifs permettant de la déterminer. L'APD admet à cet égard qu'une durée puisse être **déductible à partir de critères objectifs, lié à un événement ou à un critère fonctionnel.**

24. En l'espèce, l'Autorité estime que l'impossibilité de connaître à l'avance la durée de vie d'un nom de domaine ne fait donc **pas obstacle** à ce que la durée de conservation soit déterminée par référence au cycle de vie du nom de domaine. Ainsi, la durée de conservation pourrait être liée à l'expiration de la durée pendant laquelle le nom de domaine demeure enregistré et actif.

25. L'Autorité relève par ailleurs que la désactivation ou l'annulation d'un nom de domaine ne signifie pas nécessairement que les données d'enregistrement deviennent immédiatement inutiles. Ainsi, si l'auteur de l'avant-projet estime que ces données doivent encore être conservées pendant une période déterminée après la désactivation ou l'annulation du nom de domaine, notamment afin de permettre la réalisation de vérifications relatives à des abus ou à des fraudes intervenues pendant la période d'activité du nom de domaine, cette conservation

postérieure devrait être **explicitement prévue et justifiée au regard d'une finalité déterminée**.

26. L'Autorité recommande dès lors de **prévoir dans l'avant-projet les critères permettant de déterminer la durée maximale de conservation des données d'enregistrement**, en distinguant, le cas échéant, la période pendant laquelle le nom de domaine est actif et la période postérieure à sa désactivation ou son annulation.

PAR CES MOTIFS,

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

- Supprimer l'expression « au moins » dans la mesure où elle sous-entend que des données à caractère personnel supplémentaires à celles mentionnées peuvent être reprises dans la base de données (cons. 10) ;
- Préciser dans le commentaire de l'article les procédures et politiques de vérification qui sont susceptibles d'être mises en œuvre au niveau national (ou, à tout le moins, des exemples de procédures et de politiques de vérification) (cons. 13) ;
- Définir dans l'avant-projet les catégories de destinataires des données susceptibles d'être ajoutées à la liste ainsi que les finalités, circonstances et conditions dans lesquelles ces destinataires peuvent accéder aux données (cons. 18 et 19) ;
- Prévoir dans l'avant-projet les critères permettant de déterminer la durée maximale de conservation des données (cons. 23 à 26).

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