Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 129/2022 du 1er juillet 2022

Objet: Demande d'avis concernant les articles 2 et 7 à 47 d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Economie (CO-A-2022-110)

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 2 mai 2022;

Émet, le 1er juillet 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 2 et 7 à 47 d'un projet de loi *portant des dispositions diverses en matière d'Economie* (ci-après « le projet »).

2. Le projet soumis pour avis vise notamment à adapter certaines dispositions du Livre XV du Code de droit économique (ci-après, « CDE ») afin de donner suite à deux avis rendus par l'Autorité :

   - L'avis 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* (ci-après, « l'avis n° 26/2022 ») ;

   - Et l'avis n° 52/2022 du 9 mars 2022 *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* (ci-après, « l'avis n° 52/2022 »).

3. L'Autorité limite son analyse aux dispositions en projet et par conséquent, n'évalue pas si un suivi a été donné à l'intégralité de ses avis précédents nos 26/2022 et 52/2022.

4. Le projet de loi distinct auquel il est fait référence dans l'exposé des motifs du projet et qui donne suite à l'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*[1] n'est pas non plus discuté dans le cadre du présent avis.

5. Enfin, l'Autorité constate d'emblée que le demandeur a dans son projet, pris en compte toute une partie des commentaires émis à son attention dans les avis nos 26/2022 et 52/2022. L'Autorité ne revient pas sur ces aspects dans le cadre du présent avis et prend acte du travail accompli par le demandeur. Par conséquent, le présent avis se borne aux commentaires que susciteraient encore les dispositions du projet.

II. Examen

II.1. Article 9 du projet, modification de l'article XV.5/1 du CDE : procédure de retrait de contenus disponibles en ligne

[1] Cet avis concernait les conditions dans lesquelles notamment les agents de l'inspection économique pourront avoir accès aux données de trafic, de localisation ou encore d'identification qui sont conservées par les opérateurs télécom.

6. Dans le commentaire des articles du projet, le demandeur explique qu'il n'est pas en mesure de prendre en compte l'ensemble des remarques émises à son attention par l'Autorité dans son avis n° 52/2022 en les termes suivants :

> « *À la suite de l'avis no 52/2022 de l'Autorité de protection des données, plusieurs adaptations sont apportées à l'actuel article XV.5/1. Il convient de signaler que l'article XV.5/1 est basé sur l'article 9, paragraphe 3, g) du règlement (UE) 2017/2394 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2017 relatif à 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. Afin de satisfaire aux obligations européennes, en particulier la possibilité de prendre les mesures nécessaires, la disposition ne peut être adaptée de façon substantielle (par exemple en limitant la possibilité de placer un message d'avertissement, comme signalé au considérant 99). Les formulations utilisées sont dès lors celles du règlement. Il convient encore de signaler que l'Inspection économique du SPF Economie n'est pas la seule administration pouvant appliquer les compétences prévues au livre XV du Code de droit économique. Il convient de se référer à l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique. Outre l'Inspection économique, disposent entre autres de certaines compétences les agents de la Direction générale de la Qualité et de la Sécurité du SPF Economie, de la Direction générale de l'Energie du SPF Economie, de l'Administration des douanes et accises du SPF Finances et de la Direction générale du Contrôle du bien-être au travail du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale*.
>
> *Il est impossible de préciser le destinataire exact des mesures (considérant 98 de l'avis no 52/2022). Il peut s'agir du registre, de l'hébergeur, du gestionnaire de l'app store... Compte tenu des évolutions technologiques, la personne à qui s'adresser peut encore évoluer* » (souligné par l'Autorité).

7. Contrairement au contexte de l'avis n° 52/2022 de l'Autorité, il convient en effet dans le cadre du présent projet, de tenir compte du Règlement (UE) n° 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) no 2006/2004* (ci-après, « Règlement CPC »).

8. Toutefois en substance, l'Autorité est d'avis que l'application de ce règlement européen ne change pas fondamentalement l'analyse menée par l'Autorité dans le cadre de son avis n° 52/2022. Elle attire à cet égard l'attention du demandeur sur les points suivants :

- L'article 2, 7., du Règlement dispose que ce dernier « *s'entend sans préjudice des dispositions pertinentes du droit de l'Union applicables à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel* » ;

- Quant à son champ d'application, le Règlement CPC ne vise pas purement et simplement toutes les infractions au CDE comme l'article XV.2, § 1er, du CDE. Ce Règlement est applicable aux infractions « *internes à l'Union* », « *aux infractions de grande ampleur* » et « *aux infractions de grande ampleur à l'échelle de l'Union* » ce qui, sans entrer dans les détails, implique que l'acte ou l'omission litigieuse contraire au droit de l'Union ait un certain rattachement également en dehors du territoire belge[2].

  En outre, il n'est pas exclu non plus que des lois particulières ne relevant pas du champ d'application matériel du Règlement CPC renvoient également à la possibilité de mettre en œuvre l'article XV.5/1 du CDE[3] ;

- L'article 9, *4.*, g), du Règlement CPC consacre des « *pouvoirs d'exécution* » minimums des autorités compétentes, dont le pouvoir dont question en l'occurrence, de retirer des contenus en ligne. Cela étant précisé, l'article 10, 2., du Règlement CPC, qui concerne l'exercice de ces pouvoirs minimum, dispose que « *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 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). Il est par conséquent clair (et de surcroît, logique) que le règlement ne se suffise pas à lui-même et doive être appliqué dans le contexte du droit national ;

- Dans le même sens, le considérant n° 19 du Règlement CPC énonce encore que « *La mise en œuvre et l'exercice des pouvoirs au cours de l'application du présent règlement devraient également être conformes aux autres dispositions du droit de l'Union et de droit national, et notamment aux garanties procédurales applicables ainsi qu'aux principes relatifs aux droits fondamentaux. Les États membres devraient conserver la liberté de fixer dans leur droit national les conditions et les limites relatives à l'exercice de ces pouvoirs, conformément au*

[2] Voir les articles 2, 1., et 3, 2), 3) et 4) du Règlement CPC, pour les définitions de ces concepts.

[3] Voir ainsi les lois particulières modifiées par le projet et à propos desquelles le commentaire des articles 28 à 31 du projet énonce ce qui suit : « *Les autres lois, même si elles ne relèvent pas au sens strict du champ d'application du règlement CPC, portent également sur des obligations liées au droit de la consommation qui s'inscrivent dans le prolongement du champ d'application du règlement CPC et du Code de droit économique* ». Voir par exemple l'article 9 de la loi du 9 mars 1993 *tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial*.

droit de l'Union. Lorsque, par exemple, le droit national exige qu'une autorisation préalable de pénétrer dans les locaux des personnes physiques et morales soit obtenue auprès de l'autorité judiciaire de l'État membre concerné, il ne devrait être fait usage du pouvoir de pénétrer dans ces locaux qu'après obtention de cette autorisation préalable ».

9. Par conséquent dans ce contexte, l'Autorité est d'avis que l'Etat belge dispose de la marge de manœuvre nécessaire afin de garantir d'une part, que les autorités compétentes jouissent des pouvoirs nécessaires conformément au Règlement CPC et à la finalité poursuivie par celui-ci, et d'autre part, l'adoption d'un texte clair notamment de nature à rencontrer les exigences de prévisibilité et de légalité consacrées dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution, et à assurer un juste équilibre entre les droits et liberté des personnes impliquées.

10. Il en est évidemment *a fortiori* de même, pour les infractions qui ne tomberaient pas dans le champ d'application du Règlement CPC, hypothèse dans laquelle les formulations utilisées par le Règlement CPC ne pourraient justifier le maintien du texte en projet, tel quel.

11. Si l'Autorité peut effectivement concéder que de nouveaux biens ou services technologiques sont susceptibles de créer (et d'ailleurs, créeront toujours) des discussions d'interprétation quant à la question de savoir si elles entrent ou pas dans un concept juridique préexistant, elle émet néanmoins des réserves quant à la mise en place d'un pouvoir consacrant une mesure d'injonction importante, mais dont il serait impossible d'identifier au stade de la législation adoptée, les destinataires exacts. S'il est logique que les virtualités de la mesure en projet ne soient pas identifiables aujourd'hui[4], son application en l'état de l'offre des services et des concepts juridiques existants, doit être claire.

12. Ainsi, soit le demandeur rattache explicitement son projet à un cadre juridique conceptuel existant[5], soit il modifie ce dernier en raison de son impuissance à répondre à ses attentes. Dans cette dernière hypothèse, le demandeur doit être clair d'une part, quant aux raisons pour lesquelles les concepts de droit positif ne lui permettent pas d'atteindre ses objectifs, et d'autre part, quant à la manière dont les nouveaux concepts qu'il choisit lui permettront d'atteindre ces objectifs (quel prestataire de service n'était pas visé et l'est désormais ? ; quel contenu - ou quelle technologie - n'était pas visé-e et l'est désormais ?). En l'état, l'article XV.5/1 semble à la fois[6], à moitié dans ces deux approches et partant, ne permet pas d'identifier clairement les circonstances des traitements de données qu'il impliquera.

[4] Et c'est là que réside effectivement la force du recours à des concepts plus ou moins neutres sur le plan technologique.

[5] Par exemple, les concepts de nom de domaine, de service de la société de l'information, d'activités d'hébergement, de *caching*, de simple transport, qui sont des concepts du livre XII du CDE et qui renvoient tous à des prestataires de service spécifiques, susceptibles d'être identifiés sur le plan conceptuel et au niveau desquels des actions de différentes natures (et nécessitant des équilibres entre droits et libertés des personnes concernées différents) peuvent être entreprises.

[6] Théoriquement, tel que rédigé actuellement, l'article XV.5/1, 1°, pourrait être lu comme incluant déjà les possibilités offertes aux 2° et 3°, ou en tout cas, une partie significative de celles-ci. Ainsi, agir auprès des registres ou bureaux d'enregistrement de noms de domaine revient à restreindre l'accès à une interface en ligne (un site internet). Il en est de même de l'action auprès de l'hébergeur. Certes, la suppression va plus loin que la restriction de l'accès mais elle peut aussi être un moyen de

13. L'Autorité réitère en conclusion les commentaires émis aux considérants nos 90 à 100 (à l'exclusion du considérant n° 100, les deux premiers tirets, et du considérant n° 96, les commentaires émis à ces endroits ayant été pris en compte par le demandeur) de son avis n° 52/2022.

14. L'Autorité insiste sur les points suivants :

- Le cadre conceptuel de l'article XV.5/1 doit être clair : les concepts utilisés doivent être repris du droit positif ou définis (cela vaut également pour l'expression « *nom de domaine complet* ») ;

- Ce que peut réaliser l'inspection économique (ou une autre autorité compétente qui pourrait appliquer l'article XV.5/1 du CDE) via l'article XV.5/1, § 1er, 3°, du projet doit être clarifié ;

- Compte-tenu de la définition du concept d'interface en ligne, si le demandeur entend utiliser de nouveaux concepts, afin de limiter les destinataires de l'injonction visés à l'article XVI.5/1, § 1er, 1° (les 2° et 3° visent bien des destinataires, certes, sans les définir), le texte en projet doit en tout état de cause viser « *l'exploitant* » de l'interface en ligne.

II.2. Article 7 du projet, modification de l'article XV.3, 9° notamment, du CDE : *mystery shopping*

15. L'Autorité attire avant tout le demandeur sur le passage suivant du commentaire de l'article 7 du projet :

> « *Conformément au considérant 60 de l'avis précité, la possibilité d'utiliser des images et enregistrements sonores pendant le mystery shopping, telle que prévue à l'article XV.4, est ajoutée* ».

16. Ce commentaire et la modification envisagée ne reflètent pas le commentaire de l'Autorité dont l'objectif était exclusivement de souligner l'intérêt d'élargir la possibilité de recourir au *mystery shopping* en ligne. La modification apportée par le demandeur à l'article XV.3, 9°, va au-delà de cette simple extension. Pour rappel, le considérant n° 60 de l'avis n° 52/2022 est rédigé comme suit :

> « *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*

restreindre l'accès. Autrement dit, les 2° et 3° peuvent être lus comme une mise en œuvre plus concrète du 1° (et qui serait d'autant plus concrète si elle était fondée sur les concepts déjà existants de noms de domaine et d'activités d'hébergement).

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°, 8° et 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) » (gras enlevé par l'Autorité dans le présent avis).

17. Par ailleurs, dans le commentaire de l'article 7 du projet, il est expliqué ce qui suit :

« *Conformément au considérant 54 de l'avis précité, il est prévu que les infractions commises par des agents de contrôle dans le cadre du mystery shopping doivent être mentionnées dans le rapport devant être rédigé après chaque mystery shopping. En ce qui concerne les infractions, outre l'usurpation d'un nom (art. 231 C. pén.) par la simple utilisation de données fictives, on peut penser à des faux en écritures, à l'usage de fausses pièces et à des faux en informatique. Il s'agit de différents types d'infractions. Pour cette raison, il est indiqué de conserver la phrase actuelle « infractions absolument nécessaires », sans préciser. Comme le remarque à juste titre l'Autorité de protection des données, les infractions absolument nécessaires telles que visées à l'article XV.3, 9°, alinéa 3 sont indissociablement liées aux caractéristiques du mystery shopping (usage d'une fausse identité, faux documents). En raison de la sécurité juridique, il semble cependant nécessaire de maintenir le régime existant* » (souligné par l'Autorité).

18. L'Autorité considère que ces explications ne remettent pas en cause le commentaire qu'elle a émis aux considérants nos 52 et 53 de son avis n° 52/2022 et qui concernent la licéité de la collecte des données.

19. Autrement dit, il incombe au demandeur :

- Soit de confirmer que la simple autorisation du *mystery shopping* par le CDE emporte en elle-même l'autorisation de commettre les infractions qui sont indissociablement liées à la réalisation des actes autorisés par le CDE. Auquel cas, le CDE ne doit pas encore autoriser les agents concernés à commettre les infractions nécessaires ;

- Soit d'infirmer l'alinéa précédent, et alors d'identifier dans le CDE les infractions que peuvent commettre les agents à l'occasion du *mystery shopping*. L'Autorité trouverait critiquable sur le plan de la prévisibilité des normes que le législateur ne soit pas en mesure de déterminer si des actes qu'il autorise une autorité publique à accomplir, sont ou non constitutifs d'infractions pénales.

20. Enfin, bien qu'elle ne soit pas directement saisie de cette question, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la possibilité d'extension du *mystery shopping* à tout domaine du droit économique ne va pas de soi. Le contexte de l'avis n° 52/2022 était celui de la commercialisation des produits de construction. Le contexte du courtage matrimonial par exemple, requerra bien entendu de prendre en considération les droits et libertés d'autres personnes concernées, à savoir en l'occurrence, d'autres clients. L'Autorité renvoie à ce propos le demandeur au considérant n° 29 de son avis n° 52/2022 notamment, « *La transposition de pouvoirs inspirés d'une autre réglementation, même dans le domaine général de l'économie et de la protection des consommateurs* […] *doit être justifiée* ». Elle y ajoute que la diversité des domaines du droit économique concernés pourra également justifier des pratiques différentes de *mystery shopping*.

II.3. Article 10 du projet, modification de l'article XV.6/1 du CDE : communication de données à d'autres autorités publiques

21. Dans le cadre de son avis n° 52/2022, aux considérants nos 129 et 130, l'Autorité s'était limitée à n'exprimer que certains commentaires au sujet des hypothèses de coopération prévues avec d'autres autorités publiques, sans pouvoir s'exprimer de manière exhaustive, l'exposé des motifs ne précisant rien de particulier à ce sujet.

22. Dans son projet, le demandeur apporte notamment certaines modifications à l'article XV.6/1, § 1er, 5°, sur la base des commentaires émis par l'Autorité.

23. Le commentaire de l'article 19 du projet, qui insère un article XV.10/6 dans le CDE identifiant les finalités des traitements de données réalisés dans le cadre du livre XV du CDE précise utilement ce qui suit au sujet de l'échange d'informations et de la coopération entre autorités publiques :

> « *Dans certains cas, les agents visés à l'article XV.2 ont des compétences qui sont partagées avec, ou chevauchent celles, d'autres administrations et institutions telles que l'AFSCA, l'AFMPS, la FSMA, la Banque nationale, la douane, etc. Des informations doivent pouvoir être échangées avec ces instances. Cela doit également être possible avec, par exemple, des homologues étrangers, ce qui est également déterminé par des directives et règlements européens, et aussi de façon explicite dans l'article XV.16/5* » (souligné par l'Autorité).

24. S'agissant de critères déterminants quant à la finalité du traitement de données que constitue l'échange de données à caractère personnel entre autorités publiques, l'Autorité est d'avis qu'ils doivent être intégrés au dispositif du livre XV du CDE, soit dans l'article XV.6/1, 5°. Le cas échéant, le demandeur précisera ce qu'il entend par des compétences qui sont « *partagées* » ou qui se « *chevauchent* », au-

delà des hypothèses dans lesquelles, soit les mêmes faits constituent des infractions à des législations distinctes, relevant de la compétence de l'inspection économique et d'une autre autorité publique, soit l'inspection économique et une autre autorité publique (par exemple, l'administration générale des douanes et accises) sont compétentes pour mettre en œuvre les mêmes dispositions du CDE.

25. En tout état de cause, l'Autorité comprend qu'une certaine connexité doit exister entre les faits relevant de la compétence de l'inspection économique et ceux relevant de la compétence de l'autre autorité publique avec lesquelles les données sont le cas échéant échangées.

26. A un autre sujet, l'Autorité a également interrogé le demandeur sur la raison pour laquelle l'article XV.6/1 § 1er, 4°, présente un champ d'application plus large (les contraventions sont incluses) que l'article 29 du Code d'instruction criminelle, point qui a été mis en évidence dans son avis n° 52/2022. Elle a également interrogé le demandeur à propos des hypothèses et conditions dans lesquelles d'autres infractions sont dénoncées aux autorités judiciaires dans ce cadre.

27. Le demandeur a répondu ce qui suit :

> « *À la suite de ses contrôles, l'Inspection économique peut être confrontée à des infractions à des législations ne relevant pas de ses propres domaines de compétences. Certaines constatations peuvent, entre autres sur la base de l'article XV.6/1, 5° CDE, être partagées avec les services effectivement compétents pour l'infraction concernée. Il s'agit par exemple de l'Inspection sociale, de l'AFSCA, de la FSMA... Il s'agit en fait de compétences étroitement liées ou qui se chevauchent. Les infractions à ces législations spécifiques sont punies de très nombreuses façons différentes, administrativement ou pénalement. Les infractions de droit commun, qui sont en principes recherchées par les parquets et les services de police, doivent toujours être transmises au parquet. L'Inspection économique utilise pour cela ce que l'on appelle un 'procès-verbal de déclaration', basé sur l'article 29 du Code d'instruction criminelle. La situation dans laquelle des contraventions seraient dénoncées au parquet est donc peu probable. Il n'y a eu aucune décision consciente de déroger à l'art. 29 C. i. cr. avec l'exception prévue à l'article XV.6/1, § 1er, 4°* » (souligné par l'Autorité).

28. L'Autorité prend acte de ces explications et comprend par conséquent que l'hypothèse visée dans l'article XV.6/1, § 1er, 4°, doit être précisée à la manière de celle visée dans l'article XV.10/6 en projet du CDE évoquée ci-avant[7].

[7] Considérants nos 23-25.

II.4. Articles 14 à 17 du projet : limitation des droits des personnes concernées

29. L'Autorité prend acte de l'approche suivie désormais par le demandeur qui est celle préconisée dans son avis n° 52/2022, soit celle du retardement de l'exercice de ses droits par la personne concernée.

30. Cela étant précisé, quant aux finalités poursuivies par une telle limitation des droits des personnes concernées, les dispositions en projet prévoient que le retardement peut notamment avoir lieu « *afin de garantir* » une mission de « *réglementation* » (« *liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique* »). L'Autorité a interrogé le demandeur au sujet de ce que recouvre la mission de « *réglementation* » visée dès lors qu'a priori, une telle mission ne semble pas justifier une limitation des droits des personnes concernées. Le demandeur a répondu ce qui suit :

> « *Le mot 'réglementation' apparaît parce que c'est un copier-coller de ce que prévoit l'article 23, paragraphe 1er, h) du RGPD : 'une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points a) à e) et g);'. Notre objectif était de les faire concorder autant que possible. Il nous semble que les missions de 'réglementation' doivent en tout cas toujours être liées au contrôle et à la surveillance. Hormis cela, il semble n'y avoir aucune objection à sa suppression* » (souligné par l'Autorité).

31. Sur la base de cette réponse, l'Autorité est d'avis que l'hypothèse du retardement des droits de la personne concernée dans le contexte d'une mission de réglementation doit être omise. Le demandeur ne démontre en effet pas concrètement en quoi un tel retardement est nécessaire. Et l'Autorité est d'avis que la limitation des droits des personnes concernées est rédigée de manière suffisamment englobante afin d'éviter toute interférence indue avec le travail de contrôle de l'inspection économique.

32. L'Autorité observe ensuite que les dispositions en projet continuent de prévoir ce qui suit :

> « *Lorsqu'un dossier est transmis au ministère public près les cours et tribunaux et/ou juge d'instruction, les droits ne sont rétablis qu'après autorisation de l'autorité judiciaire, ou après que la phase judiciaire est terminée, et, le cas échéant, après que le service compétent a pris une décision. Toutefois, les renseignements recueillis à l'occasion de l'exécution de devoirs prescrits par l'autorité judiciaire ne peuvent être communiqués qu'avec l'autorisation expresse de cette dernière* » (souligné par l'Autorité).

33. L'Autorité réitère à l'attention du demandeur le commentaire émis au considérant n° 113 de son avis n° 52/2022. Autrement dit, il n'y a pas de raison pour que les droits de la personne concernée continuent d'être suspendus dans les situations visées au considérant n° 111 de l'avis n° 52/2022 et

désormais dans le commentaire de l'article 14 du projet, pour ce qui concerne les données traitées jusqu'à ces situations par l'inspection économique, même si le dossier est ultérieurement transmis à l'autorité judiciaire. Ce sont les données traitées par cette dernière ou pour le compte de cette dernière qui seront soumises aux limitations des droits des personnes concernées applicables et pertinentes.

II.5. Article 19 du projet : nouvel article XV.10/6 du CDE concernant les finalités du traitement

34. Afin de donner suite à l'avis n° 26/2022 de l'Autorité, le projet insère un nouveau chapitre dédié à la protection des données dans le livre XV du CDE. L'Autorité attire d'emblée l'attention du demandeur sur le fait que, dans le cadre de son projet, le chapitre dédié à la protection des données aura essentiellement un intérêt en ce qu'il désigne le responsable du traitement (sous-titre II.6, ci-après) et surtout, régit les limitations des droits des personnes concernées (sous-titre II.4, ci-avant) et détermine la durée de conservation des données (sous-titre II.7, ci-après).

35. Dans ce contexte, l'article XV.10/6 du CDE en projet énumère les finalités de traitement. Le commentaire de l'article 19 rattache ces finalités à d'autres dispositions du CDE dont elles sont effectivement indissociables.

36. En l'occurrence, dans le cadre du livre d'un Code relatif à l'application de la loi en cause (tel que le livre XV du CDE), une telle disposition présente essentiellement une plus-value en termes de transparence mais n'est ni juridiquement nécessaire[8], ni auto-suffisante (et présente encore une certaine redondance avec les autres dispositions du Code). Elle devra en effet toujours être associée à d'autres dispositions du CDE (la finalité d'application d'une loi est une sous-finalité de la finalité générale – la politique publique – poursuivie par cette loi elle-même, par exemple, la protection du consommateur au travers de l'incrimination d'une série de pratiques, la mise en œuvre du droit d'auteur et ainsi la contribution à la finalité du droit d'auteur, etc.), voire d'autres législations.

37. Ainsi par exemple, la finalité poursuivie par la coopération avec d'autres autorités publiques[9] sera à la fois déterminée par les dispositions pertinentes du livre XV du CDE mais encore par la législation régissant les missions de ces autres autorités publiques. Il s'agira par exemple des recherches et poursuites en matière d'infractions consacrée dans d'autres législations – *in fine*, les finalités poursuivies seront ainsi celles de ces législations[10]. De nouveau, la poursuite pénale d'infractions[11] et

[8] Dans le même sens à l'attention du demandeur, voir l'avis n° 29/2022 du 16 février 2022 *concernant un projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie,* considérants nos 7 et 11.

[9] Visée au 5°.

[10] L'Autorité relève au passage que l'« *échange d'informations* », est un traitement et ne constitue pas en soi, une finalité de traitement.

[11] Visée au 6°.

l'application des procédures administratives[12], sont liées à la transgression des règles consacrées dans le CDE (ou dans les lois qui rendent applicables pour leur mise en œuvre, le livre XV du CDE). Elles sont par conséquent liées à la définition des comportements incriminés (des infractions) et aux objectifs d'intérêt public poursuivis par les dispositions du CDE (protection du consommateur, protection du droit d'auteur, etc.). En outre, la mise en œuvre d'une procédure administrative pourra avoir une finalité plus spécifique telle que par exemple, la mise en œuvre d'une mesure temporaire « *afin de prévenir le risque de préjudice grave pour les intérêts collectifs des consommateurs* »[13], tel que ce risque est défini.

38. Autrement dit, une disposition telle que l'article XV.10/6 en projet, dans son contexte normatif, n'a pas de réelle plus-value juridique et se limite à mettre en évidence, dans un objectif pédagogique que peut accomplir l'exposé des motifs, les finalités et sous-finalités poursuivies par la législation concernée.

39. Au sujet de la mise en œuvre de l'article XV.10/6, 4°, en projet[14], l'Autorité informe le demandeur des considérants nos 15 et 16 de son avis n° 110/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet d'arrêté royal relatif à la formation des utilisateurs professionnels de produits biocides* qui *mutatis mutandis*, est pertinent en l'espèce :

> « […] *dès lors que les autorités publiques n'agissent que dans le cadre des missions et obligations qui leur incombent, la réalisation de ces statistiques générales doit pouvoir relever de la mission d'intérêt public (ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement) attribuée à l'autorité publique concernée.*
>
> *Si la réalisation de statistiques n'est pas prévue explicitement dans le cadre normatif applicable, il peut toutefois être considéré, pour une autorité publique, que réaliser des statistiques générales au sujet des dossiers qu'elle traite ou plus largement, de l'exercice de ses missions (afin d'alimenter un rapport annuel public[15], d'informer le Ministre et le Gouvernement compétents, de mesurer la charge de travail, etc.) constitue une activité inhérente à la réalisation de la mission d'intérêt public dans le cadre de laquelle ces dossiers sont traités.*

[12] Visée au 2°.

[13] Article XV.5/1 du CDE.

[14] Selon lequel, « *la rédaction de rapports annuels, de statistiques et d'autres documents contenant des données sous une forme sommaire ou abrégée, rédigés dans le cadre des missions légales* ».

[15] Pour peu qu'il ne s'agisse pas déjà d'une obligation légale incombant à l'autorité concernée en vertu du cadre normatif applicable, auquel cas c'est l'article 6, 1., al. 1er, c), du RGPD qui serait applicable.

Dans une seconde hypothèse, le service compétent pourrait se voir attribuer une mission d'intérêt public spécifique (et explicite) liée à la réalisation de statistiques[16] *dans le cadre de l'utilisation des biocides qui justifierait une collecte initiale de données aux fins de statistiques. Autrement dit dans un tel scénario, ce traitement de données initial (et non ultérieur) pourrait justifier que soient collectées des données à caractère personnel qui ne seraient pas nécessaires en substance, à la gestion des licences biocides. Mais encore faudrait-il qu'une telle mission additionnelle puisse être attribuée au service compétent compte-tenu du cadre normatif applicable* » (numérotation des notes de bas de page adaptée par l'Autorité dans le présent avis).

40. C'est ainsi notamment à juste titre que le 4° se réfère au cadre des missions légales. Mais une fois de plus, ces missions légales détermineront la finalité poursuivie par le traitement.

41. Dans un autre domaine, l'Autorité est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de spécifier la finalité visée au 7° (gestion du contentieux lié aux droits de personnes concernées) dans le dispositif en projet (mais bien dans le registre des activités du responsable du traitement). Cette finalité découle du RGPD lui-même et de sa mise en œuvre, certes modalisée en exécution de son article 23 dans le cadre du livre XV du CDE. Les finalités du traitement qui doivent pouvoir être identifiées dans le livre XV du CDE sont celles qui découles des missions d'intérêt public et obligations consacrées dans ce livre.

II.6. Article 21 du projet : nouvel article XV.10/7 du CDE concernant la désignation des responsables du traitement

42. Le commentaire des articles du projet rappelle que l'inspection économique n'est pas la seule autorité publique qui est amenée à mettre en œuvre les dispositions du livre XV du CDE. Au considérant n° 131 de son avis n° 52/2022, l'Autorité s'est limitée à préciser que le projet soumis pour avis devait identifier le responsable du traitement, soit *a priori* l'inspection économique, et a invité le demandeur à se référer à ses avis antérieurs en la matière.

43. A ce propos, l'Autorité souligne que l'article XV.10/7 en projet et le commentaire de l'article 20 du projet s'inscrivent, dans leur principe, dans la pratique d'avis de l'Autorité. Le commentaire de l'article 20 s'énonce notamment comme suit :

« *De nombreux services ont des compétences dans le cadre du Code de droit économique. Les services qui sont toutefois principalement responsables de la surveillance des dispositions*

[16] Le domaine de la statistique publique constitue l'illustration par excellence de l'hypothèse où des autorités publiques se voient attribuer des missions (transversales quant aux politiques concernées en l'occurrence) dans le cadre de la statistique (voir par exemple la loi du 4 juillet 1962 *relative à la statistique publique*).

du Code de droit économique se trouvent au sein du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie. Il s'agit en particulier de la Direction générale de l'Energie, de la Direction générale de la Réglementation économique, la Direction générale de la Qualité et de la Sécurité, en ce compris le Système d'accréditation belge, et la Direction générale de l'Inspection économique. Chacune de ces directions générales est responsable de son propre traitement des données à caractère personnel.

D'autres administrations et institutions qui pourraient faire usage des dispositions du livre [XV] *sont elles-mêmes responsables du traitement des données à caractère personnel dans ce cadre* ».

44. Ce commentaire traduit correctement le principe selon lequel une autorité publique est en principe responsable du traitement de données nécessaire à la mise en œuvre de la mission d'intérêt public qui lui incombe, ou qui relève de l'autorité publique dont elle est investie, en vertu de la législation concernée[17].

45. Le demandeur est toutefois confronté dans le contexte de la mise en œuvre du livre XV du CDE à une triple difficulté. Premièrement, au sein même du SPF Economie, les agents de différentes directions générales (l'inspection économique étant une direction générale du SPF Economie parmi d'autres) disposent de compétences propres de mise en œuvre du livre XV du CDE.

46. Deuxièmement, d'autres législations sont susceptibles de rendre tout ou partie du livre XV du CDE applicable au contrôle de leur mise en œuvre. Que certains des pouvoirs d'investigation ou mesures préventives, correctrices, ou de sanctions puissent être exercés conformément au livre XV, par des agents d'une direction du SPF Economie chargés du contrôle de l'application de ces autres législations ou, le cas échéant en théorie, par des agents d'une autre autorité publique institués en vertu de ces législations[18].

---

[17] Voir encore récemment à ce sujet, l'avis n° 112/2022 du 3 juin 2022 *concernant un projet de loi modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, considérants nos 3-41 et 87-88. Et pour rappel, la définition de cette mission participe directement à la détermination de la finalité du traitement. Les compétences/pouvoirs d'imposer des mesures préventives, correctrices ou de sanction relèvent de cette mission et nécessitent pour leur mise en œuvre, des traitements de données à caractère personnel. Et corrélativement, les pouvoirs d'enquête se traduisent sur le plan de la protection des données en des pouvoirs de collecte de données à caractère personnel. Ils impliquent ainsi également des traitements de données à caractère personnel.

[18] Voir par exemple l'article 9 de la loi du 9 mars 1993 *tendant à réglementer et à contrôler les activités des entreprises de courtage matrimonial* (qui est d'ailleurs modifié par le projet), selon lequel :

« *Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les agents commissionnés par le Ministre des Affaires économiques sont compétents pour rechercher et constater les infractions prévues par la présente loi et à ses arrêtés d'exécution.*

Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.

Les infractions à la présente loi et à ses arrêtés d'exécution sont recherchées et constatées conformément aux dispositions du livre XV, titre 1er, chapitre 1er, du Code de droit économique ». De manière similaire, voir aussi l'article 11, § 2, de la loi du 20 décembre 2002 *relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur* (qui est également modifié par le projet).

47. Troisièmement, l'article XV.2, § 1er, du CDE prévoit ce qui suit :

> « *Sans préjudice des compétences des fonctionnaires de police de la police locale et fédérale, les agents commissionnés par le ministre sont compétents pour rechercher et constater les infractions au présent Code. Ces agents peuvent uniquement exercer les compétences définies par le présent titre afin de rechercher et constater les infractions aux dispositions du présent Code, de ses arrêtés d'exécution, des lois et leurs arrêtés d'exécution pour lesquels le présent livre prévoit des sanctions et des règlements de l'Union européenne pour lesquels le présent livre prévoit des sanctions, à l'exception de celles reprises dans le Livre IV et dans ses arrêtés d'exécution* » (souligné par l'Autorité)[19].

48. Or l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 *désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique* attribue des compétences à des agents relevant d'autres autorités que le SPF Economie, ainsi par exemple, les « *agents de l'Administration des douanes et accises* »[20] et les « *agents visés dans l'arrêté royal du 16 novembre 2000 portant désignation des fonctionnaires du Service des Affaires environnementales chargés de missions d'inspection et les agents de la Direction générale Contrôle du bien-être au travail (CBE) du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale* »[21].

49. Sur ce troisième point, l'Autorité a interrogé le demandeur quant à la question de savoir si ces agents exerçaient bien leurs compétences en la matière de manière autonome. Le demandeur a répondu ce qui suit :

> « *Il est confirmé que chaque service fonctionne de façon autonome. Cela veut dire qu'il a sa propre hiérarchie, définit ses propres priorités, traite ses propres données dans ses propres bases de données, a ses propres domaines de contrôle spécifiques... Ceci est également le cas des différents services au sein du SPF Economie. Ainsi, la Direction générale de l'Energie, la Direction générale de la Qualité et de la Sécurité, la Direction générale de la Réglementation économique et l'Inspection économique ont des compétences dans le cadre du Code de droit économique, mais les exercent de manière indépendante. Une coopération peut effectivement avoir lieu entre les différents services dans des cas très concrets, par exemple quand il y a des compétences liées ou qui se chevauchent dans un dossier spécifique. Cela s'appuie alors sur des protocoles ou une base légale. Les traitements et les décisions dans ce cadre continuent toutefois d'être pris de façon autonome* ».

---

[19] Voir également le commentaire de l'article 9 du projet.

[20] Voir l'article 6 de l'arrêté, pour les infractions définies aux articles XV.81, XV.82, XV.100 et XV.102 du CDE.

[21] Voir l'article 7 de l'arrêté, pour les infractions définies à l'article XV.102 du CDE.

50. Par conséquent dans ce contexte, l'Autorité est d'avis que l'article XV.10/7 en projet peut se limiter à identifier les responsables du traitement au sein du SPF Economie. A cette fin, l'alinéa 1er de la disposition en projet gagnerait à être reformulé d'une manière telle que ce qui suit : la direction générale du SPF Economie de laquelle l'agent visé à l'article XV.2, § 1er, du CDE relève, est responsable des traitements de données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre du présent livre.

51. En tout état de cause, l'expression « *données à caractère personnel demandées par les agents* » (souligné par l'Autorité) sera remplacée.

52. Pour ce qui concerne les agents relevant d'autres départements, l'Autorité est d'avis que leur désignation en tant que responsables du traitement découlera de l'application du RPGD est des législations organiques dont ils relèvent, conformément aux principes rappelés précédemment par l'Autorité et le commentaire de l'article 20 du projet. Elle peut par conséquent être omise du projet.

II.7. Article 21 du projet : nouvel article XV.10/8 du CDE concernant la durée de conservation des données

53. L'article XV.10/8 en projet fixe une série de durées maximales de conservation des données (de dix ans à compter de certaines étapes du processus administratif/pénal) en maintenant bien le principe selon lequel les données ne peuvent toutefois être traitées qu'aussi longtemps que cela est nécessaire à la réalisation de la finalité poursuivie. Par conséquent, il pourra s'avérer *in concreto* que des données ne peuvent plus être traitées pour une certaine finalité *avant* l'échéance de ces délais de dix ans.

54. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur la distinction à réaliser entre un délai au terme duquel les données doivent être supprimées, et un délai de conservation des données aux fins prévues par le livre XV du CDE (et le CDE). Ce que le projet doit préciser est la durée pendant laquelle les données peuvent être conservées (traitées) pour la réalisation des finalités poursuivies *par le CDE lui-même* (soit, les règle qu'il consacre). C'est le responsable du traitement qui devra identifier l'ensemble des différentes durées de conservation (de traitement) des données *compte-tenu des différentes législations qui s'appliquent à lui*, outre le CDE (règles de la responsabilité civile, règles relatives à la protection des données consacrées dans le RGPD et la LTD, règles régissant l'archivage, règles le cas échéant relative à la comptabilité, etc.).

55. Ceci n'exclut pas que le commentaire des articles évoque également l'application d'autres réglementations, outre les éléments pertinents qu'ils renseignent pour fixer la durée de traitement des données en exécution du CDE (délais de prescription des délits, délai de prescription de l'action en récupération de l'amende administrative, etc.).

56. Concrètement par exemple, un responsable du traitement ne pourra traiter des données conservées à une finalité 1, pour une finalité 2, qu'uniquement si le délai de conservation des données pour la finalité 2 est également respecté. Toujours à titre d'exemple, le demandeur devrait (dans la négative, le responsable du traitement le devra en tout état de cause) déterminer, compte-tenu des règles du CDE et des principes du droit administratifs, si et pendant combien de temps les données traitées dans le cadre d'un dossier ayant abouti à un avertissement ou à une transaction payée, ou à un classement, sont susceptibles d'être traitées dans le cadre d'un nouveau dossier d'infraction ultérieur, ouvert à l'encontre du même contrevenant et ce, à quelle fin (par exemple, ce qui est à vérifier selon les règles et principes applicables, le type de suite administrative ou pénale à donner à l'infraction subséquente). Les règles de la récidive concernant les amendes administratives et pénales qu'évoquent le demandeur dans le commentaire de l'article 21 du projet auront également directement un impact sur le délai de conservation des données d'un dossier ayant donné lieu à l'imposition d'une telle amende.

57. Compte-tenu de ces considérations d'une part, l'Autorité est d'avis que le dernier alinéa de l'article XV.10/8 (concernant la conservation des données dans le cadre de la mise en œuvre des droits des personnes concernées) peut être omis[22]. Ce qui n'exclut pas que le demandeur puisse préciser dans l'exposé des motifs qu'il estime qu'une année est une durée suffisante pour clôturer un dossier une fois les procédures judiciaires ou administratives pertinentes définitivement clôturées.

58. D'autre part, l'Autorité invite le demandeur, à l'aune de ces mêmes considérations, à vérifier si les durées de conservation maximales des données qu'il a fixées sont adaptées.

II.8. Articles 22 et 25 du projet : nouveaux articles XV.10/9 et XV.10/12 du CDE concernant les catégories de personnes concernées et les catégories de données à caractère personnel traitées

59. Dans le contexte d'un projet tel que celui en cause dans le présent avis, les articles XV.10/9 et XV.10/12 du CDE en projet ne présentent pas de réelle plus-value sur le plan de la protection des données.

60. Ainsi d'une part, dans ce contexte, de telles dispositions peuvent difficilement être exhaustives[23] or ce n'est que si elles sont exhaustives qu'elles présentent un intérêt juridiquement. Comme l'Autorité l'a souligné à l'attention du demandeur (qui la cite d'ailleurs dans le commentaire des articles), au considérant n° 46 de son avis n° 52/2022, à propos des catégories de données à caractère personnel :

[22] Dans le même ce sens, voir le considérant n° 117, troisième tiret, deuxième alinéa, de l'avis n° 52/2022.

[23] L'article XV.10/12 du CDE en projet ne l'est d'ailleurs explicitement pas (« *il peut notamment s'agir* »). L'article XV.10/9 du CDE en projet ne l'est pas non plus dès lors qu'il est « *sans préjudice d'autres dispositions légales* » et que d'ailleurs il ne vise pas toutes les catégories de personnes concernées sauf à retenir une acception très large de l'expression « être impliqué dans un contrôle ».

> « [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 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* ».

61. Il incombera aux services d'inspection d'appliquer directement dans ce contexte les principes du RGPD tels que le principe de proportionnalité que traduit le principe de minimisation des données. Au considérant n° 35 de son avis n° 08/2022 du 21 janvier 2022 *concernant un avant-projet de loi relatif à la certification de cybersécurité des technologies de l'information et des communications et portant désignation d'une autorité nationale de certification de cybersécurité*, l'Autorité a également considéré ce qui suit, qui vaut *mutatis mutandis* dans le cadre du présent avis :

> « […] *l'Autorité rappelle que l'opportunité de mener des investigations s'appréciera, dans le chef des inspecteurs, in concreto, au regard des éléments de fait à leur disposition. Ils disposent d'un pouvoir d'appréciation dans ce cadre. Les inspecteurs réaliseront les collectes électroniques de données nécessaires avec discernement et modération et n'accèderont à des données à caractère personnel que si, à la lumière des faits, ils disposent d'un faisceau d'indices concordants et sérieux que les données à caractère personnel recherchées rendraient possible ou accéléraient la prévention et la détection des infractions au Règlement cybersécurité ou au schéma de certification dont le respect est contrôlé* ».

62. Par ailleurs, l'identification des catégories de données traitées (et des catégories de personnes concernées[24]) telle que réalisée dans le projet n'a de valeur juridique que si elle est mise en relation avec les finalités du traitement. Ce à quoi ne procède pas le projet[25]. Ainsi, ces (catégories) de données (et de personnes concernées) doivent être distribuées en regard des finalités poursuivies (en l'occurrence, celles-ci dépendront des infractions aux CDE concernées). L'Autorité a déjà attiré l'attention du demandeur sur le fait qu'il « *importe que les finalités du traitement soient liées aux données traitées ainsi qu'aux destinataires de ces données* »[26].

63. Il pourrait être nécessaire d'identifier plus précisément des (catégories) de données à traiter dans le projet, si dans le cadre du CDE, des (catégories de) données traitées ne se révélaient pas clairement

[24] Ce qui constitue en réalité les deux facettes d'un même questionnement, à savoir le questionnement relatif aux données qui peuvent être traitées.

[25] Systématiquement, les énumérations sont, « *suivant la finalité et selon les circonstances* ».

[26] Avis n° 29/2022 du 16 février 2022 *concernant un projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie,* considérant n° 6.

identifiées ou définies[27]. Il s'agirait alors au regard de telles dispositions, d'apporter les précisions nécessaires commandées par les principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et 22 de la Constitution. Toutefois, tel qu'il est rédigé, l'article XV.10/12 du CDE en projet n'apparaît pas participer à la réalisation d'un tel objectif.

64. Enfin, des éléments particuliers devront apparaître dans le projet lorsque par exemple, des catégories particulières de données visées à l'article 9 du RGPD doivent être traitées.

65. Sur la base des développements précédents, le demandeur doit tout d'abord préciser et compléter son projet en ce qui concerne les « *données psychiques* »[28] dont il entend(rait) permettre le traitement. Il n'est en effet *a priori* pas exclu (au contraire) que de telles données comportent des données concernant la santé.

66. Dans une telle hypothèse, il conviendrait alors de préciser de quelles (catégories de) données il s'agit, à quelles fins elles doivent être traitées (ou en d'autres termes, quelles dispositions du CDE nécessitent en vue de leur mise en œuvre, le traitement de ces données) et, à supposer que celles-ci puissent alors être traitées sur le fondement de l'article 9, 2., g), du RGPD, le projet devrait encore prévoir « *des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée* ».

67. Plus généralement à ce sujet, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait qu'eu égard à la diversité des règles dont la mise en œuvre est assurées via le livre XV du CDE, il ne peut être exclu que des catégories particulières de données seront (devront) probablement (être) traitées par le responsable du traitement dans le cadre de la mise en œuvre de ce livre. Ainsi plus généralement, des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et es intérêts de la personne concernée doivent être prévues par le livre XV du CDE ou en exécution de celui-ci, lorsque le traitement de telles catégories de données est nécessaire.

68. Sur la base des développements précédent, l'Autorité est d'avis que l'essentiel les articles XV.10/9 et XV.10/12 du CDE peut être omis, sauf en ce qui concerne les catégories particulières de données qui devraient pouvoir être traitées.

---

[27] Voir par exemple l'avis n° 53/2022 du 9 mars 2022 *concernant un avant-projet d'ordonnance du Collège réuni de la Commission communautaire commune modifiant l'ordonnance du 24 avril 2008 relative aux établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées*, considérants nos 12-17.

[28] Le commentaire de l'article vise à ce sujet, à titre d'exemple, l'hypothèse dans laquelle « *un plaignant a repris celles-ci dans son signalement* ».

II.9. Article 23 du projet : nouvel article XV.10/10 du CDE concernant les catégories de destinataires des données traitées

69. Un commentaire similaire à celui qui vient d'être émis au sujet des articles XV.10/9 et XV.10/12 du CDE en projet vaut à propos du nouvel article XV.10/10 du CDE. Cette disposition identifie, « *Sans préjudice d'autres dispositions légales, et suivant la finalité et selon les circonstances* », une série de catégories de destinataires des données traitées parmi lesquels « *d'autres personnes, dans la mesure où cela est prévu ou autorisé par le présent Code ou en vertu de celui-ci* » (souligné par l'Autorité)[29].

70. De nouveau, une telle disposition ne présente un intérêt que lorsqu'elle est exhaustive et en relation avec non seulement les finalités du traitement (comme cela apparaît en substance être le cas dans le projet), mais aussi, avec les (catégories) de données traitées. En l'occurrence, soit elle rappelle (partiellement, compte-tenu du commentaire juste émis) des traitements de données juridiquement permis par ailleurs en vertu du CDE, auquel cas elle n'est pas nécessaire, soit elle est susceptible d'apporter certaines précisions à propos de tels traitements, auquel cas, ces précisions devraient être apportées dans les dispositions prévoyant les traitements concernés. Les commentaires spécifique suivants peuvent être émis.

71. Les points 1° (communication des données dans le cadre des droits de la défense – au suspect, au contrevenant ou à son conseil), 2° (les personnes prenant connaissance de données lorsqu'elles sont impliquées dans le contrôle), 3° (le ministère public et le juge d'instruction dans le cadre de la procédure pénale) et 5° (le ministre, dans le cadre de l'action en cessation qu'il peut diligenter) découlent déjà clairement des dispositions du livre XV lui-même, de telle sorte que leur rappel n'apporte pas de plus-value juridique. Certes, cela n'exclut pas qu'à titre pédagogique l'exposé des motifs expose un tel rappel.

72. Le point n° 7, visant « *d'autres personnes, dans la mesure où cela est prévu ou autorisé par le présent Code ou en vertu de celui-ci* », n'a quant à lui pas non plus de portée juridique. Les communications de données qui seraient prévues ailleurs dans le Code sont fondées par ces dispositions.

73. Et en passant, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur les catégories de destinataires qui découleraient de dispositions prises « *en vertu* » du CDE. Dès lors qu'il est clair que les traitements de données nécessaires à la mise en œuvre du livre XV du CDE entraînent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que conformément aux principes de prévisibilité et de légalité consacrés dans les articles 8 CEDH et

[29] En l'occurrence, les traitements de données à caractère personnel nécessaires en vue de mettre en œuvre le livre XV du CDE sont des traitements de données entraînant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.

22 de la Constitution, les éléments essentiels des communications de données envisagées dans ce contexte doivent être déterminés par une norme du rang de loi telle que le CDE lui-même.

74. Enfin, l'Autorité est d'avis que les précisions le cas échéant apportées dans les points 4° (coopération entre autorités publiques belges et entre autorités publiques étrangères) et 5° (mesures de publication ou de publicité « *en particulier* »[30] visées aux articles XV.31, § 3, XV.31/2, § 4, XV.31/2/1, XV.60/21, XV.61, § 4, ou XV.131) doivent être apportées dans les dispositions du CDE qu'elles concernent.

75. Ainsi premièrement, c'est dans les dispositions prévoyant des mesures de publicité[31] qu'il incombe de déterminer clairement le public-cible et les autres éléments essentiels des traitements de publication de données concernés, comme l'Autorité l'a souligné aux considérants nos 70 et s. de son avis n° 52/2022.

76. Conformément au résumé de l'exposé des motifs et contrairement à l'exposé des motifs du projet ayant donné lieu à l'avis n° 52/2022, l'Autorité prend en outre acte du fait que « *en ce qui concerne ce que l'on appelle le 'naming & shaming' (considérants 82 et suivants), l'objectif n'est en aucun cas de considérer cela comme une sanction distincte. L'objectif est d'avertir les consommateurs afin d'éviter un préjudice à leurs intérêts collectifs (préjudice financier ou autre). C'est également une condition pour pouvoir appliquer la compétence. Cela peut avoir pour conséquence qu'une entreprise régularise sa situation plus rapidement* » (souligné par l'Autorité). Le commentaire des articles 28 à 31 vise également « *éviter l'aggravation du préjudice aux consommateurs* » (souligné par l'Autorité).

77. Deuxièmement enfin, en ce qui concerne la coopération entre les services des agents visés à l'article IV.2 du CDE et d'autres autorités publiques (nationales, européennes ou étrangères), c'est de nouveau des dispositions qui prévoient cette coopération (par exemple de l'article XV.6/1 du CDE), que doivent en l'occurrence, se dégager la finalité de la coopération[32], ainsi que les (catégories de) données et autorités publiques tierces concernées. Autrement dit, c'est dans ces dispositions que les précisions le cas échéant apportées par le projet doivent être insérées. Et l'article XV.10/10, 4°, en projet, ne pourrait être lu comme une disposition permettant de fonder de manière autonome l'échange de données entre autorités publiques. Il doit par conséquent être omis.

[30] Une fois encore, la disposition est ouverte.

[31] A ce sujet, se référer aux considérants nos 70 et s. de l'avis n° 52/2022.

[32] Sur la manière de déterminer une finalité de coopération, voir notamment les considérants nos 23-24 du présent avis et les considérants nos 26-28 de l'avis n° 29/2022 du 16 février 2022 *concernant un projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Economie*.

Par ces motifs,
L'Autorité est d'avis que,

1. L'Autorité réitère à l'attention du demandeur ses remarques déjà émises concernant notamment les concepts utilisés dans le cadre de la procédure de retrait de contenus d'interfaces en ligne mais qui n'ont pas été pris en compte par le demandeur, en tenant compte des précisions apportées par le commentaire des articles du projet (**considérants nos 6-14**) ;

2. En ce qui concerne le *mystery shopping*, l'Autorité précise à l'attention du demandeur la portée du considérant n° 60 de son avis n° 52/2022, et insiste pour que le projet identifie les infractions qui doivent pouvoir être commises par les agents concernés, pour autant que cela soit nécessaire. Dans ce cadre, l'Autorité attire aussi l'attention du demandeur sur le fait que l'extension du *mystery shopping* à toute matière du droit économique ne va pas de soi (**considérants nos 15-20**) ;

3. La finalité de l'échange de données à caractère personnel dans le cadre de la coopération entre autorités publiques doit être précisée compte-tenu du commentaire des articles du projet (**considérants nos 21-25**) ;

4. L'article XV.6/1, § 1er, 4°, du CDE, doit être adapté compte-tenu des explications communiquées par le demandeur quant à sa finalité (**considérants nos 26-28**) ;

5. La limitation des droits des personnes concernées pour une mission de « *réglementation* » n'est pas justifiée et le projet doit nuancer les hypothèses dans lesquelles l'autorisation de l'autorité judiciaire est nécessaire lorsque le dossier de la personne concernée a été transmis au ministère public (**considérants nos 29-33**) ;

6. Le nouvel article XV.10/6 du CDE, inséré dans le CDE par l'article 19 du projet, peut être omis dès lors qu'il ne présente pas réellement de plus-value juridique (**considérants nos 34-41**) ;

7. Le nouvel article XV.10/7 du CDE concernant la désignation des responsables du traitement doit être adapté (**considérants nos 42-52**) ;

8. Le nouvel article XV.10/8 du CDE qui fixe les délais de conservation des données doit être adapté et le demandeur devrait vérifier si les délais fixés sont bien conformes aux principes rappelés par l'Autorité (**considérants nos 53-58**) ;

9. L'essentiel des nouveaux articles XV.10/9 et XV.10/12 du CDE concernant les catégories de personnes concernées et les catégories de données à caractère personnel traitées peut être omis dès lors qu'ils ne présente pas de réelle plus-value sur le plan juridique en matière de protection des données, et les éléments pertinents qu'ils contiennent le cas échant en cette matière doivent être repris dans les dispositions concernées du CDE (**considérants nos 59-63**).

Le projet doit déterminer ce que constitue les « *données psychiques* » et dans le cas où celles-ci comporteraient des données concernant la santé, il devrait encore préciser leur hypothèse de traitement, en prévoyant les garanties appropriées visées à l'article 9, 2., g), du RGPD si elles comportent des catégories particulières de données, garanties qui plus généralement, doivent être prévues lorsque le traitement de catégories particulières de données est nécessaire en exécution du livre XV du CDE (**considérants nos 64-66**).

10. Le nouvel article XV.10/10 du CDE concernant les catégories de destinataires des données traitées (autres autorités publiques, personnes concernées, le public, etc.) peut en substance être omis et les éléments pertinents qu'il contient en termes de protection des données peuvent être prévus dans les dispositions concernées du CDE (**considérants nos 69-77**).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Jean-Michel Serna - Responsable a.i. du Centre de Connaissances