



Nécessité
Proportionnalité
Légalité



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Le **juste équilibre** entre l'efficacité de l'administration et la protection de la vie privée des citoyens doit se refléter dans la loi

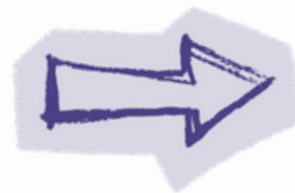
Plus que « **simplement** » autoriser des traitements, le législateur doit les **modaliser**

Principe de nécessité



1. Mesure efficace pour atteindre le but poursuivi

2. La moins intrusive parmi celles envisageables



Pas de bazooka pour tuer une mouche



Principe de nécessité



- **Avis 53/2025 : Lettre sensibilisation aux enjeux sécuritaires (jeunes de 17 ans) – envoi par la Défense ?**



- **Avis 66/2022 : L'utilisation par les opérateurs télécom de technologies de reconnaissance faciale biométrique, pour authentifier leurs clients, n'est pas nécessaire**



- **Avis 45/2021 Prime Brussel'air : Budget mobilité octroyé à ceux qui acceptent de faire radier la plaque d'immatriculation de leur véhicule**
 - Non nécessaire que les détails des déplacements des usagers réalisés à l'aide de ce budget soient connus de l'administration ou de ses sous-traitants



Principe de nécessité

- **CJUE 22 juin 2021 Aff. C-439/19 – Registre letton infractions routières accessible sans motivation**
 - Le traitement de données mis en place pour améliorer la sécurité routière doit **atteindre ce but sans aller au-delà** de ce qui est nécessaire pour ce faire
 - Exigence de **nécessité non remplie si d'autres moyens moins attentatoires existent** (cons. 39 RGPD)
 - Réprimer de manière dissuasive
 - Adoption de mesures préventives même individuelles (cours obligatoire de conduite...)
 - **Absence d'évaluation par le législateur des autres mesures envisageables-
nécessité non établie**



Principe de proportionnalité

Les avantages qui découlent du traitement doivent être plus importants que les inconvénients qu'ils génèrent pour les personnes concernées.

Aucune liberté fondamentale est absolue. **Marge d'appréciation** du législateur n'est toutefois **pas illimitée**. Son projet d'ingérence doit constituer un **équilibre raisonnable** des intérêts en présence



Principe de proportionnalité

- « *Imposer aux établissements de jeux de hasard de prendre en photo tous les joueurs à des fins lutte contre la fraude à l'identité ne ménage pas un **juste équilibre entre les personnes exclues de jeux et celles qui jouent sans être exclues**; d'autant plus que d'autres mesures sont déjà en place pour identifier correctement* »



**C.C 154/2023 – Annulation obligation de prise de photo –
Avis APD 178/2021 et 113/2022**



Principe de proportionnalité

- **232/2021 - 38/2022 CST**

- Objectif : limiter la circulation du virus pour éviter la saturation du système hospitalier
- **Réévaluation régulière** du caractère nécessaire (efficace) et proportionné de l'outil en fonction de l'évolution de la situation sanitaire et de l'évolution des connaissances scientifiques sur le virus et les vaccins
- **Risque d'accoutumance et de banalisation** que peut générer l'utilisation à grande échelle de tels dispositifs de contrôle et de surveillance



Principe de proportionnalité

- **CJUE 22 juin 2021 Aff. C-439/19 – Registre infractions routières accessible sans motivation**
 - **Risque de désapprobation de la société et de stigmatisation des personnes concernées**
 - **Risque de réutilisation pour des raisons étrangères à la sécurité routière**
 - manque de proportionnalité de la mesure
- **Contrariété aux articles 5.1, 6.1.e et 10 du RGPD**



Justifier - Motiver - Documenter



Exposé des
motifs / Rapport
au Roi /
Gouvernement



Commentaires
des articles



Travaux
parlementaires

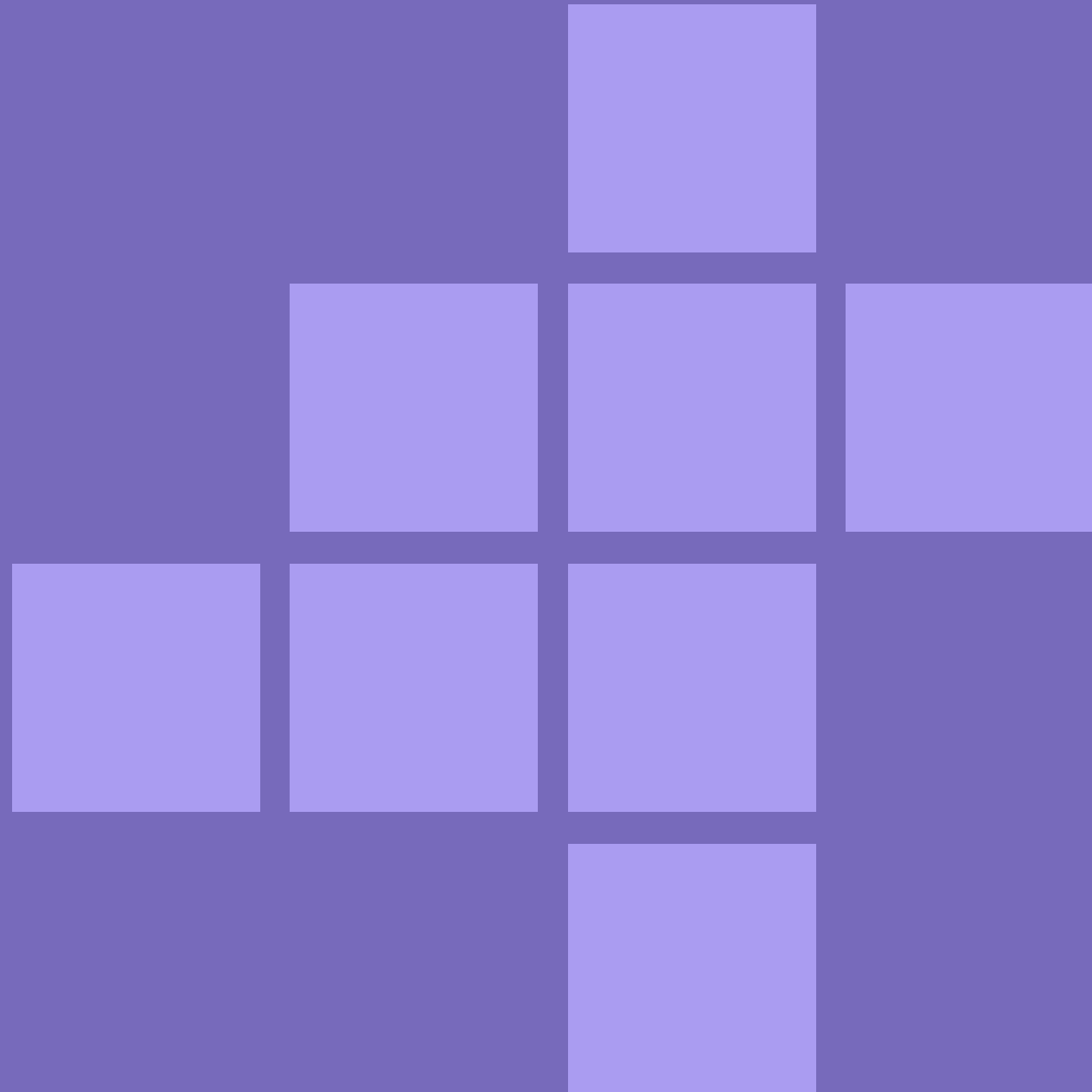


Principe de légalité

Art. 22 Constitution

Légalité formelle

Légalité substantielle
(prévisibilité)



Légalité formelle – matière réservée

Rôle du législateur

Le législateur est le pouvoir qui détermine les bornes de la liberté des gouvernés et protège ceux-ci contre l'arbitraire du pouvoir" (J. Velu)

- **Fixation des choix politiques essentiels** relatifs aux matières réservées **par une assemblée démocratiquement élue** – limitation des prérogatives du pouvoir exécutif par le débat démocratique
- **Contribue à l'Etat de droit**



Légalité formelle – matière réservée

Quels éléments essentiels?

- **Détermination par le pouvoir législatif des éléments essentiels** du traitement:
 - **Finalité du traitement** encadré (Pourquoi concrètement?)
 - **Catégories de données** nécessaires à sa réalisation (Quoi?)
 - **Catégories de personnes concernées** (A propos de qui?)
 - **Catégorie de destinataires** (si communication de données) (A qui?)
 - **Durée maximale du traitement** (Pendant quelle durée conserver les données pour la réalisation de la finalité?)

(Point 4 du programme)

SLCE 68/936/AG 7 avril 2021 – C.C. 110/2022, B.11.2

- **Responsable du traitement ? (Point 6 du programme)**



Légalité formelle – matière réservée

Rôle du législateur

- **Dépasse la « simple » autorisation du traitement de données à caractère personnel (6.2 RGPD)**
 - *Le principe de légalité et l'article 6.2 du RGPD impliquent pour le législateur non pas un exercice pro forma mais un **devoir de détermination des conditions dans lesquelles les traitements encadrés sont licites, conformes à l'article 22 Constitution et au principe de proportionnalité** (avis APD 35/2023) (// SLCE 73.529/2)*
 - **Balance des intérêts en présence (Proportionnalité)**



Légalité formelle

comment déterminer les éléments essentiels?

- **Éléments essentiels doivent ressortir en substance de la loi de manière suffisamment claire**
 - pas nécessairement de dispositions normatives *ad hoc* (chapitre spécifique ?) (Point 5 du programme)
- **Pas d'impact du niveau d'ingérence sur le nombre d'éléments essentiels à déterminer mais parfois le RGPD et les normes existantes sont autosuffisants**
 - Ex. : traitements « RH » classiques; statistiques internes (nombre de dossiers entrants, ...)



Légalité formelle

comment déterminer les éléments essentiels?

- **Impact du niveau d'ingérence du traitement sur le niveau requis de précision de la loi (sans compromettre la clarté)**
 - **Plus l'ingérence est importante, plus la loi doit être précise**
 - En cas d'ingérence faible, possible de considérer que certains éléments essentiels sont déterminés par la fixation de critères clairs (suffisants pour cadrer la délégation au pouvoir exécutif)
 - Conditions d'agrément ou de subsides fixés dans la loi (avis 88/2022, pt.26)
 - Conditions d'admissibilité à la location d'un logement public : portée, conditions d'octroi et champ d'application personnel du droit au logement visé (avis 116/2024, pt. 7)



Légalité formelle – matière réservée

Délégations au pouvoir exécutif ?

- **Précision/concrétisation (et non détermination) de ces éléments essentiels** (hors pouvoirs spéciaux)
- **Caractère précis de la délégation - pas de « chèque en blanc » (délégation explicite de pouvoir réglementaire)**

« une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant que l'habilitation soit **définie de manière suffisamment précise** et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur » (SLCE – C.C.)
- **Détermination d'autres modalités du traitement – garanties complémentaires** (point 6 du programme)



Légalité formelle – matière réservée

Contrôle juridictionnel par la Cour Constitutionnelle

- **C.C. 158/2021 : défaut de détermination par la loi des catégories de données à collecter** (carte téléphonie mobile prépayée –suppression anonymat) (B.9.1)
- **C.C. 177/2021 : durée maximale de conservation des données** (Registre des joueurs de jeux de hasard) (B.53 et B.54) - **C.C. 154/2023 : durée de conservation disproportionnée** (B.34)
- **C.C. 2022/110 : (Décrets/ordonnances covid)**
 - **la durée maximale de conservation** des données dans une des bases de données (B.20.4),
 - **de détermination adéquate des responsables du traitement** d'une base de données (B. 25 et B. 26)
 - **des destinataires des communications de données** à car. pers.(B.39 – B.40)



Légalité substantielle - Prévisibilité

*L'ingérence doit être “définie en des **termes clairs et suffisamment précis** qui permettent d’appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence” (C.C. 2022/110 – B.11.3)*

*« Principe de légalité **non respecté si énoncé trop large** des éléments essentiels **dans l’idée que la nécessité desdits éléments sera ou serait appréciée au cas par cas** » (APD 88/2025)*



Légalité substantielle - Prévisibilité

Points 4/6 du programme



Pas de répétition du RGPD (plus value nécessaire - art 6.2 – Cons 10 RGPD) - détermination *in concreto*

Attention à la lisibilité

Rester concentré sur le traitement encadré - se limiter à modaliser le traitement mis en place pour réaliser la finalité poursuivie.

Lien avec les principes de nécessité et de proportionnalité

Délégation au pouvoir réglementaire de préciser les éléments essentiels/déterminer d'autres modalités du traitement



Conclusion

- **Prévisibilité sans nécessité et proportionnalité?**
 - Modalisation du traitement et configuration de son design
 - Vérifier le cadre légal existant
- **Justification des choix opérés**
 - Le temps législatif se doit d'être un temps long
 - (préparation (dpia) et prise en compte de tous les intérêts et droits fondamentaux en présence)
- **Débat démocratique de qualité - confiance des administrés - sécurité juridique de l'action administrative**



Je vous remercie pour votre attention

