



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 138/2026 du 29 juin 2026

Objet : *Avant-projet de loi portant modification de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre les discriminations entre les femmes et les hommes* (CO-A-2026-115)

Mots-clés : lutte contre la discrimination - loi antiracisme - loi anti-discrimination - loi genre - directive (UE) 2024/1499 - directive (UE) 2024/1500 - procédure de règlement amiable des litiges - pouvoirs d'enquête - encadrement législatif

Version originale

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 Rob Beenders, Ministre de la Protection des consommateurs, de la Lutte contre la Fraude sociale, des Personnes handicapées et de l'Égalité des chances, (ci-après « le demandeur »), déclarée recevable le 24 avril 2026;

Vu les informations complémentaires transmises le 9 juin 2026;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »), émet, le 29 juin 2026, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant l'avant-projet de loi mentionné dans le titre du présent avis (ci-après « **projet** »). Le projet prévoit d'adapter les trois lois reprises ci-

dessous afin de les mettre en conformité avec la directive (UE) 2024/1499¹ et la directive (UE) 2024/1500²:

- la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (ci-après « loi antiracisme ») ;
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (ci-après « loi anti-discrimination ») ; et
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (ci-après « loi genre ») .

2. Les principales modifications portent sur :

- l'introduction d'une procédure de règlement amiable des litiges³,
- l'octroi de pouvoirs d'enquête aux organismes de promotion de l'égalité⁴;
- l'instauration d'un renversement de la charge de la preuve lorsque le défendeur refuse de répondre à une demande d'information de la part de l'un des organismes de promotion de l'égalité⁵;
- la possibilité de présenter des observations devant les juridictions⁶ ;
- l'obligation pour le gouvernement de prendre les mesures appropriées pour sensibiliser le public à l'existence des organismes de promotion de l'égalité de traitement et aux droits mentionnés dans la loi antiracisme et la loi anti-discrimination⁷ ;
- la mise en place d'une obligation de consultation des organismes chargés de l'égalité de traitement lors de l'élaboration de projets de normes ou de politiques ayant un impact sur l'égalité de traitement⁸.

¹ Directive (UE) 2024/1499 du 7 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans les domaines de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, de l'égalité de traitement entre les personnes en matière d'emploi et de travail sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle et de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière de sécurité sociale ainsi que dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, et modifiant les directives 2000/43/CE et 2004/113/CE.

² Directive (UE) 2024/1500 du 14 mai 2024 relative aux normes applicables aux organismes pour l'égalité de traitement dans le domaine de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail, et modifiant les directives 2006/54/CE et 2010/41/UE.

³ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 2 : « L'avant-projet de loi précise que toute personne peut saisir l'organisme pour l'égalité de traitement d'une demande de règlement amiable de son litige. Il autorise les organismes pour l'égalité de traitement à déterminer eux-mêmes les conditions et les modalités de la procédure. Les organismes pour l'égalité de traitement peuvent refuser une procédure de règlement amiable des différends en motivant leur refus. (...) Les organismes de promotion de l'égalité de traitement peuvent conclure des accords transactionnels dans le cadre du règlement alternatif des différends ».

⁴ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 2 : « (...) les organismes de promotion de l'égalité sont autorisés à récolter les éléments de preuve nécessaire pour déterminer si une discrimination a eu lieu, transposant ainsi l'article 8 des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500. À ce titre, ils peuvent recueillir et demander toutes les informations et tous les documents nécessaires, auditionner les personnes concernées lorsque cela s'avère raisonnablement nécessaire et se rendre dans les administrations et institutions publiques afin d'établir les faits. ».

⁵ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 2 : « Cette disposition figure dans les trois lois antidiscrimination en vue de transposer l'article 8 des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500. ». Voir *Exposé des motifs* : « La Cour de Justice de l'Union européenne, dans l'arrêt C-415/10 (Galina Meister c. Speech Design Carrier Systems GmbH), a jugé qu'« un refus de tout accès à l'information de la part d'une partie défenderesse peut constituer l'un des éléments à prendre en compte dans le cadre de l'établissement des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte ».

⁶ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 3 : « (...) les trois lois antidiscrimination comportent une disposition permettant la présentation d'observations à une juridiction. Cette disposition transpose l'article 10, paragraphe 2, des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500. ».

⁷ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 3 : « Cette disposition transpose l'article 5, paragraphe 1, des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500 ».

⁸ Voir *Note au Conseil des ministres*, p. 3 : « (...) la loi antiracisme et la loi anti-discrimination contiennent une disposition relative à l'obligation de consultation. Le gouvernement est tenu de consulter les organismes chargés de l'égalité de traitement sur les avant-projets de lois et les projets d'arrêtés de portée législative ayant un impact sur l'application des droits prévus par ces lois, ainsi que sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des plans ou programmes d'action visant à renforcer cette application. Cette disposition transpose l'article 15 des directives (UE) 2024/1499 et (UE) 2024/1500. ».

3. L'avant-projet implique des **traitements de données à caractère personnel**, tels que :

- la collecte des données (collecte des preuves⁹) : les articles 5, 6, 16, 17, 28, 29 de l'avant-projet habilite les organismes de promotion de l'égalité, c'est-à-dire le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (ci-après « le **Centre** »)¹⁰ et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après « l'**Institut** »)¹¹ à demander à toute personne physique ou morale la communication des informations et documents nécessaires pour déterminer l'existence d'une discrimination ;
- la transmission et communication des données :
 - les articles 9 § 3, 20 § 3 et 32 § 3 de l'avant-projet autorisent les juridictions à transmettre au Centre et à l'Institut tous les documents relatifs à une affaire pendante devant elles afin de leur permettre de présenter des observations au sujet de ce litige ;
 - les articles 10, 21 et 33 de l'avant-projet prévoient la communication (d'initiative ou sur demande, selon les cas), par les services d'inspection du travail, des informations recueillies dans le cadre de leurs enquêtes au Centre et à l'Institut, lorsque ces renseignements sont pertinents pour l'exercice de leurs missions légales ;
- le traitement du règlement à l'amiable des litiges par le Centre et par l'Institut : les articles 3, 4, 14, 15, 26, 27 de l'avant-projet qui impliquent plusieurs traitements de données, tels que la collecte des données, la transmission des données, l'évaluation des faits, la rédaction des propositions de solution, la documentation en interne, la conservation et l'archivage;
- la conservation et l'archivage des données ainsi traitées.

4. Le présent avis formule des commentaires sur les dispositions du projet dans la mesure où elles appellent des remarques en matière de protection des données à caractère personnel, de légalité et de prévisibilité des normes.

II. **EXAMEN DU PROJET**

5. **Rappel des principes de légalité et de prévisibilité.** Conformément aux principes de prévisibilité et de légalité¹², la norme qui fonde le traitement de données à caractère personnel doit avoir certaines qualités: elle doit être du rang de loi (loi, décret ou ordonnance) et elle doit fixer de manière prévisible les éléments essentiels du traitement¹³ pour qu'à sa lecture les

⁹Ces éléments de preuve ne sont souvent pas en la possession de la victime ou de l'organisme pour l'égalité de traitement.

¹⁰ Le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations est compétent en matière de discrimination fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité ou l'origine ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine ou la condition sociale. Le Centre est compétent au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, à l'exception des matières relevant de la compétence de la Flandre.

¹¹ L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est compétent en matière de discrimination fondée sur le genre et le sexe, y compris la grossesse, la procréation médicalement assistée, l'accouchement, l'allaitement, la maternité, les responsabilités familiales, l'identité de genre, l'expression de genre, caractéristiques sexuelles et transition médicale ou sociale, à l'exception des questions relevant de la compétence de la Flandre.

¹² Ces principes sont consacrés par les articles 8 de la CEDH et 22 de la Constitution.

¹³ **Les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels** : (1°) les catégories de données traitées; (2°) les catégories de personnes concernées; (3°) la/les finalité(s) poursuivie(s) par le(s) traitement(s) de données; (4°) la/les catégorie(s) de tiers ayant accès aux données et (5°) le délai maximal de conservation des données. L'Autorité de protection des

personnes concernées puissent entrevoir clairement les traitements qui sont faits de leurs données. Ceci n'implique pas nécessairement qu'ils doivent toujours être énumérés en tant que tels. Le contenu du projet normatif et son contexte sont déterminants en la matière: la lecture du dispositif du texte normatif doit permettre la délimitation sans ambiguïté des éléments essentiels de chaque traitement de données envisagé.

6. Le projet présente **une ingérence importante** dans les droits et libertés des personnes concernées et ce, pour les raisons suivantes :
- le traitement porte sur des « données sensibles » au sens de l'article 9 du RGPD (données relatives à l'origine raciale ou ethnique, à la religion ou aux convictions, au handicap ou à l'orientation sexuelle, données médicales, etc. des personnes concernées) et de l'article 10 du RGPD (données relatives à des condamnations pénales, infractions etc.);
 - le traitement de données à caractère personnel implique la combinaison de différentes informations provenant de différentes sources (témoignages, informations transmises, etc.) ;
 - les traitements de données à caractère personnel envisagés sont susceptibles de concerner des personnes vulnérables (notamment des employés/travailleurs, des migrants, des personnes présentant des handicaps, des personnes souffrantes de de diverses maladies...).
7. **Dans ce contexte, l'Autorité a posé plusieurs questions au demandeur afin de comprendre, entre autres, les éléments essentiels des traitements de données** et des échanges de données envisagés, le demandeur a répondu que :
- *« La transposition des directives 2024/1499 et 2024/1500 implique non seulement la modification des législations anti-discrimination à tous les niveaux de pouvoir, y compris les trois lois fédérales visées par le projet, mais également la modification des législations organiques relatives au Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (ci-après, « le Centre »/ « het Centrum » ou « Unia ») et à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après, « l'Institut »/ « het Instituut »), à savoir, respectivement, l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, au sens de l'article 92bis de*

la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (ci-après, « l'accord de coopération »/ « het Samenwerkingsakkoord »), et la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après, « la loi fondatrice »/ « de Oprichtingswet ») et ses arrêtés d'exécution. ».

8. Lors de la mise en état du dossier, le demandeur a informé l'Autorité qu' « *une grande partie des questions complémentaires posées* » trouveraient leur réponse dans les modifications législatives mentionnées ci-dessus.
9. Dans ce contexte, l'Autorité précise que le demandeur a récemment introduit une demande d'avis distinct portant, d'une part, sur un avant-projet de loi modifiant la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, et, d'autre part, sur l'avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2003 fixant le statut organique de cet Institut.
10. Par ailleurs, le demandeur a informé l'Autorité que les adaptations de l'accord de coopération précité « *sont encore en cours de négociation* » et feront, elles aussi, l'objet d'une demande d'avis distincte auprès de l'Autorité. Ces modifications devraient notamment prévoir l'insertion d'un nouvel article relatif aux traitements des données à caractère personnel.
11. **L'Autorité en prend acte et précise qu'elle se prononcera, par des avis ultérieurs, sur les demandes d'avis relatives aux modifications apportées aux lois organiques de l'Institut et du Centre, que le demandeur a récemment introduites¹⁴ ou introduira ultérieurement¹⁵, et ce pour plusieurs raisons liées aux exigences de légalité, de prévisibilité, ainsi que de nécessité et proportionnalité des traitements de données, à savoir :**
 - Le caractère redondant de cette demande d'avis avec celle qui concerne le projet de modification de la loi organique de l'Institut qui a été soumis pour avis et qui détaille les éléments essentiels des traitements de données évoqués par le projet; et
 - Le caractère prématuré de la demande - comme le Conseil d'Etat l'a rappelé dans son avis, « *Il n'appartient pas au législateur ordinaire de modifier les missions et les compétences du Centre interfédéral institué par un accord de coopération* » . (...) *La saisine de la section de législation est dès lors prématurée en ce qu'elle porte sur les modifications aux lois du 30 juillet 1981 et du 10 mai 2007 visant à modifier les*

¹⁴ Avant-projet de loi modifiant de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ; avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2003 fixant le statut organique de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

¹⁵ Modification de l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

compétences du Centre ou à lui en octroyer de nouvelles. En effet, en l'état actuel du droit positif, la section de législation ne pourrait que constater que les modifications apportées à ces lois sont contraires à l'accord de coopération. »¹⁶ .

PAR CES MOTIFS,

L'AUTORITÉ renvoie aux avis distincts qu'elle rendra sur les projets normatifs mentionnés aux considérants n° 9 à 11.

Elle attire déjà l'attention des rédacteurs de ces normes de droit futur sur le fait que, comme rappelé au considérant 5, la norme législative doit déterminer les éléments essentiels des traitements de données de manière **précise**. Par exemple, l'énumération des catégories de données doit être précise (et ne peut se limiter à une formule générale telle que « *les données nécessaires* ») et doit être accompagnée d'une justification satisfaisante du caractère nécessaire et proportionné des traitements de données dans les lois organiques du Centre et de l'Institut. Ni le Centre ni l'Institut ne peuvent déterminer eux-mêmes les données dont ils « ont besoin » pour accomplir leurs missions.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,

(sé) Alexandra Jaspar, Directrice

¹⁶ CE, Avis 79.241/2 du 27 mai 2026.