



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 77/2025 du 4 septembre 2025

Objet : un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'économie (I) – articles 35, 36 et 37 (CO-A-2025-119)

Mots-clés : éléments essentiels – catégories de personnes concernées – catégories de données traitées – délai de conservation – catégories de personnes ayant accès

Traduction

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") ;

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 "la 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 le "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 "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur David Clarinval, Vice-premier ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et de l'Agriculture (ci-après le "demandeur"), reçue le 18 juillet 2025 ;

Émet, le 4 septembre 2025, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'économie (I) – articles 35, 36 et 37 (nouveaux articles 13, 14 et 15 de la loi du 28 mai 1956 *relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés* (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. Outre des modifications du *Code de droit économique* (CDE), l'avant-projet contient également des modifications de lois ayant un impact sur l'économie. L'avis demandé porte sur les articles 35, 36 et 37 de l'avant-projet, à savoir des modifications visant à insérer une base légale pour les traitements de données à caractère personnel qui ont lieu dans le cadre de la loi du 28 mai 1956 *relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés*.

3. Cette loi régit la compétence du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie d'émettre des autorisations concernant la fabrication, le dépôt, l'offre en vente, la vente, la cession, le transport, l'emploi, la détention et le port des substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et d'engins chargés de tels substances ou mélanges et de rechercher et de constater les infractions visées à l'article 2 de cette loi.

4. L'avant-projet vise à définir la finalité du traitement (article 35 de l'avant-projet – nouvel article 13 de la loi du 28 mai 1956), le responsable du traitement (article 35 de l'avant-projet – nouvel article 14 de la loi du 28 mai 1956), les catégories de personnes concernées et de données à caractère personnel traitées (article 36 de l'avant-projet – nouvel article 14 de la loi du 28 mai 1956) et le délai de conservation (article 37 de l'avant-projet – nouvel article 15 de la loi du 28 mai 1956).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Remarque générale préalable concernant les principes de légalité et de prévisibilité

5. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité, telle que définie à l'article 6, paragraphe 1 du RGPD. Les traitements de données

qui sont instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e) du RGPD¹.

6. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*², de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6, paragraphe 3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées³. En d'autres termes, la réglementation qui régit des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront faits à l'aide de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

7. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer les conditions et les cas dans lesquels il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la *Constitution* garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu, sauf en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' ont été fixés préalablement par le législateur.

8. Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être établis dans la loi elle-même. En principe, ces "éléments essentiels" sont les suivants : 1°) la (les) catégorie(s) de données traitées ; 2°) la (les) catégorie(s) de personnes concernées ; 3°) la (les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement ; 4°) la (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

9. Sur ce plan, l'avant-projet présente plusieurs lacunes, notamment en ce qui concerne la mention explicite de la (des) catégorie(s) de personnes concernées et de données traitées ainsi que de la (des) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées.

¹ Article 6, paragraphe 1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)
e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)".

² Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les "éléments essentiels" du traitement de données (dont la finalité, les (catégories de) données et de personnes concernées et, le cas échéant, les destinataires ainsi que le délai maximal de conservation) doivent pouvoir être clairement délimités au moyen d'une 'norme légale formelle'. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "*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*".

³ Voir également le considérant 41 du RGPD.

A. Catégories de personnes concernées et de données traitées

10. Le projet d'article 14 de la loi du 28 mai 1956 est libellé comme suit :

"Dans le cadre de ses missions, le Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie en sa qualité de responsable de traitement, traite les données à caractère personnel d'au moins des [NdT : il convient de lire "les"] catégories des [NdT : il convient de lire "de"] personnes suivantes et ce, sans préjudice de l'alinéa 3 :

1° les demandeurs de l'autorisation et les titulaires de l'autorisation ;

2° toute personne concernée par l'autorisation ou la demande d'autorisation ;

3° toute personne dont l'enregistrement des données dans le procès-verbal est nécessaire pour la bonne compréhension des faits ;

4° toute autre personne concernée par les finalités prévues à l'article 13.

Sans préjudice de l'alinéa 3, les données à caractère personnel mentionnées dans l'alinéa 1^{er} concernent au moins les données d'identification et les données de contact.

Le Roi peut préciser et compléter les catégories de personnes et les catégories des [Ndt : il convient de lire "de"] données mentionnées aux alinéas 1^{er} et 2 pour autant que ce traitement soit nécessaire, pertinent et proportionné à l'exécution des missions prévues à l'article 1^{er} et à l'article 2.

Le Roi détermine les conditions et règles particulières pour le traitement de ces catégories."

(soulignement ajouté par l'Autorité).

11. Premièrement, l'Autorité fait remarquer qu'en ce qui concerne les catégories de personnes concernées et les catégories de données traitées, il est chaque fois précisé qu'il s'agit d' "au moins" les catégories énumérées de personnes et de données. Étant donné qu'une énumération non exhaustive n'est pas compatible avec le principe de légalité susmentionné (voir les points 6-8), les termes "au moins" doivent systématiquement être supprimés. L'Autorité renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne selon laquelle l'emploi de l'expression "au moins" conduit à ce que les données ne puissent pas être considérées comme suffisamment définies ou identifiables, impliquant que les exigences de clarté et de précision ne sont pas remplies⁴. La formulation actuelle implique que le responsable du traitement pourrait collecter et traiter des (catégories de) données à caractère personnel supplémentaires des mêmes catégories de personnes concernées ou de catégories supplémentaires de personnes concernées, ce qui est contraire au principe de prévisibilité et au principe de minimisation des données.

12. L'Autorité souligne dans ce cadre le fait qu'il peut éventuellement être nécessaire de compléter les énumérations des catégories de données à traiter et des catégories de personnes concernées. Le demandeur doit s'assurer que les catégories nécessaires de données de toutes les personnes concernées qui doivent être traitées puissent effectivement l'être. Il appartient au demandeur de

⁴ CJUE, 22 novembre 2022, C-37/20 et C-601/20, *WM c. Luxembourg Business Registers*, §§ 51, 81 et 82, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0037>.

vérifier cet aspect. L'Autorité fait par exemple remarquer qu'en ce qui concerne les catégories de personnes concernées, le formulaire de demande précise que des données du fonctionnaire contrôleur ou de l'agent chargé de rechercher et de constater les infractions (dont il est question à l'article 2 de la loi du 28 mai 1956) seront également traitées. Vu que les catégories de personnes concernées sont mentionnées dans le projet d'article 14 de la loi du 28 mai 1956, l'Autorité recommande d'également mentionner ces catégories de personnes concernées, à condition de préciser quelles données du fonctionnaire ou de l'agent contrôleur sont traitées.

13. Deuxièmement, l'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que les éléments essentiels du traitement (comme les catégories de personnes concernées et les catégories de données) doivent être définis dans la loi proprement dite (voir les points 6-8). Il en découle qu'une habilitation au Roi pour définir les modalités des traitements doit se limiter à préciser les catégories de personnes concernées et les catégories de données, sans pouvoir toutefois les compléter. L'Autorité estime dès lors que la formulation de la délégation au Roi telle que prévue dans le projet d'article 14, alinéa 3 de la loi du 28 mai 1956 est trop large. Le texte de l'avant-projet doit être adapté sur ce point.

14. En ce qui concerne les catégories de données (à savoir "les données d'identification et les données de contact"), l'Exposé des motifs précise ce qui suit : *"Les données d'identification comprennent le nom et le prénom de la personne, sa date de naissance et son numéro d'identification au Registre national. Les données de contact comprennent le lieu de résidence principale, le numéro de téléphone et l'adresse électronique."*⁵

15. L'Autorité attire en outre l'attention sur le fait que l'utilisation du numéro de Registre national n'est autorisée que dans la mesure où l' (les) instance(s) concernée(s) dispose(nt) de l'autorisation requise en vertu de la loi du 8 août 1983 *organisant un registre national des personnes physiques* (article 8, § 1^{er})⁶ et uniquement pour les finalités visées par cette autorisation. Conformément à cette disposition, une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance. Une mention du traitement du numéro d'identification du Registre national dans l'Exposé des motifs ne suffit dès lors pas. La disposition doit être adaptée.

⁵ L'Autorité fait également remarquer qu'en néerlandais, l'Exposé des motifs utilise le terme "identificatiegegevens" alors que l'avant-projet utilise le terme "identiteitsgegevens". L'Autorité demande qu'il soit remédié à cette incohérence. Exposé des motifs, p. 30.

⁶ "L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national est octroyée par le ministre ayant l'Intérieur dans ses attributions aux autorités, aux organismes et aux personnes visés à l'article 5, § 1^{er}, lorsque cette utilisation est nécessaire à l'accomplissement de tâches d'intérêt général.

L'autorisation d'utiliser le numéro du Registre national implique l'obligation d'utiliser également ce numéro du Registre national dans les contacts avec le Registre national des personnes physiques.

Une autorisation d'utilisation du numéro du Registre national n'est pas requise lorsque cette utilisation est explicitement prévue par ou en vertu d'une loi, un décret ou une ordonnance."

16. L'Autorité profite de l'occasion pour rappeler que conformément à l'article 87 du RGPD, les États membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. À cet égard, la Commission de la protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà défini les garanties suivantes qui doivent être respectées⁷ :

- l'utilisation d'un numéro d'identification général doit être limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers ;
- les finalités doivent être précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir/prévoir les types de traitements visés ;
- la durée de conservation et les éventuelles communications à des tiers doivent également être encadrées ;
- des mesures techniques et organisationnelles doivent encadrer adéquatement l'utilisation sécurisée ; et
- le non-respect des dispositions encadrant l'utilisation doit être sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

17. L'Autorité souligne le fait que les garanties susmentionnées doivent être reprises dans le texte de l'avant-projet ou dans l'Exposé des motifs, tout comme la mention de la raison pour laquelle le traitement de ce numéro est nécessaire, la mention des finalités de ce traitement et la mention de tiers potentiels qui auront accès à ce numéro (voir également à ce sujet le point 19).

B. Délai de conservation

18. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la première partie du projet d'article 15, alinéa 1^{er} de la loi du 28 mai 1956 ("*Sauf dispositions contraires, les données à caractère personnel qui sont traitées par le Service public fédéral Économie, P.M.E., [...] ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées*") est une paraphrase de l'article 5.1.e) du RGPD (principe de limitation de la conservation). L'applicabilité directe de règlements européens implique une interdiction de les transposer en droit national car une telle procédure peut créer une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur. Cette partie de phrase n'a aucune plus-value juridique, crée un risque de problèmes d'interprétation et doit dès lors être supprimée.

⁷ Voir l'avis de la CPVP n° 19/2018 du 28 février 2018 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur".

C. Les catégories de personnes ayant accès aux données traitées

19. Il ressort par exemple de l'article 15/3 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 *concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques* (arrêté d'exécution de la loi du 28 mai 1956) que les données traitées peuvent au moins être communiquées aux autorités compétentes d'autres États membres de l'Union européenne (afin de leur permettre d'exercer leurs compétences de contrôle). L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que les catégories de personnes qui ont accès aux données traitées sont considérées comme un élément essentiel du traitement de données à caractère personnel (voir les points 6-8). La détermination des catégories de personnes ayant accès aux données traitées requiert dès lors une base légale spécifique.

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- supprimer les termes "au moins" lorsqu'il s'agit des catégories énumérées de personnes concernées et de données traitées et, au besoin, compléter davantage les énumérations (points 11 et 12) ;
- supprimer la mention selon laquelle le Roi peut compléter les catégories de personnes concernées et les catégories de données (point 13) ;
- mentionner dans le dispositif de la loi que le numéro d'identification du Registre national sera traité et reprendre les garanties afférentes à l'utilisation de ce numéro dans le dispositif ou dans l'Exposé des motifs (points 15-17) ;
- supprimer la mention selon laquelle les données à caractère personnel "ne sont pas conservées plus longtemps que nécessaire" au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (point 18) ;
- définir les catégories de personnes ayant accès aux données traitées (point 19).

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