



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 83/2025 du 17 septembre 2025

Objet : un avant-projet de loi portant dispositions diverses en matière d'économie (I) - articles 20, 21 et 23 (CO-A-2025-118)

Mots clés : communication de données - éléments essentiels - Registre national - publication sur Internet

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 ;

Vu les explications complémentaires quant au contenu, reçues le 5 septembre 2025 ;

Émet, le 17 septembre 2025, l'avis suivant :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La 'Version originale' est celle qui a été validée.

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 20, 21 et 23 (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. L'avant-projet contient des modifications du *Code de droit économique* (CDE), ainsi que des modifications de lois ayant un impact sur l'économie. L'avis demandé porte sur les articles 20, 21 et 23 de l'avant-projet, à savoir des modifications apportées au livre XV "Application de la loi" du CDE.

3. Les modifications qui sont envisagées par le biais des articles 20, 21 et 23 de l'avant-projet sont les suivantes :

- Extension des exceptions au secret professionnel, à savoir extension de la possibilité de communication de données à d'autres autorités publiques (article 20 de l'avant-projet - modification de l'article XV.6/1 du CDE) ;
- Introduction de la possibilité de consulter et d'utiliser des données du Registre national (article 21 de l'avant-projet - nouvel article XV.10/9 du CDE) ;
- Extension des possibilités de publier nominativement une décision imposant une amende administrative (article 23 de l'avant-projet - modification de l'article XV.60/21 du CDE).

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Article 20 de l'avant-projet (modification de l'article XV.6/1 du CDE) : extension des exceptions au secret professionnel, plus précisément élargissement de la possibilité de communication de données à d'autres autorités publiques

4. L'article 20 de l'avant-projet vise à élargir la portée de l'article XV.6/1, § 1^{er} du CDE à l'avenir, à savoir l'exception au secret professionnel des agents de contrôle de l'Inspection Économique (article XV.6/1, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o du CDE : élargir la possibilité de communication de données à d'autres autorités publiques).

5. Le projet d'article XV.6/1 du CDE est libellé comme suit :

"§ 1^{er}. Les agents visés à l'article XV.2 sont tenus au secret professionnel et ne peuvent divulguer à quelque personne ou autorité que ce soit les informations confidentielles dont ils ont eu connaissance en raison de leurs fonctions.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, ces agents peuvent communiquer des informations confidentielles :

[...] 5° à d'autres services et institutions publics si cela est nécessaire en vue de la recherche, la poursuite et la sanction des infractions aux législations relevant de leurs compétences ou pour réaliser d'autres missions d'intérêt public relevant de leurs compétences. [...]

§ 2 . Les infractions au paragraphe 1^{er} sont punies des peines prévues à l'article 458 du Code pénal."
(soulignement de la modification par l'Autorité)

6. L'avant-projet prévoit par conséquent une large exception au secret professionnel. Le secret professionnel ne permet en principe pas à ceux qui y sont soumis de partager des informations avec d'autres personnes que le bénéficiaire du secret professionnel. Ce principe n'est toutefois pas absolu. Comme il ressort de l'article 458 du *Code pénal* ("*hors le cas [...] où la loi, le décret ou l'ordonnance les oblige ou les autorise*"), des dérogations éventuelles dans une loi sont possibles, mais elles doivent s'appuyer sur une justification raisonnable et être proportionnées aux finalités poursuivies par le législateur (elles doivent être formulées de manière suffisamment précise).

7. L'Autorité pointe en premier lieu l'absence de prévisibilité et de proportionnalité de cette disposition de l'avant-projet.

8. La transmission d' 'informations confidentielles' représente, pour autant que ces informations concernent des données à caractère personnel, un traitement (ultérieur) de données à caractère personnel au sens de l'article 4.2) du RGPD. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, doit respecter le principe de légalité formelle. 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.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être établis au niveau de la loi. Les 'éléments essentiels' sont en principe 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. Dans son avis n° 52/2022, l'Autorité a déjà souligné le fait que le champ d'application pouvait être mieux formulé et qu'aucun élément essentiel n'était ancré. Cette disposition ne peut donc pas constituer la base du traitement de données¹.

10. Le demandeur a confirmé que le partage de données prévu à l'article XV.6/1, § 1^{er}, alinéa 2, 5° du CDE concerne la transmission de données à caractère personnel à d'autres services et institutions publics dont les compétences "*sont étroitement liées entre elles ou se chevauchent*"².

11. L'Autorité suppose que les traitements de données concernant les compétences de ces autres services et institutions publics seront pour la plupart déjà régis dans la réglementation sectorielle concernée. Il convient par conséquent de préciser que cette réglementation porte sur la transmission à d'autres services et institutions publics dans le cadre de compétences liées ou se chevauchant³ et il y a lieu d'indiquer quelles données de quel acteur peuvent être transmises à quels acteurs. Pour le traitement de données antérieur et postérieur à la transmission, la réglementation sectorielle s'applique.

12. Compte tenu de ce qui précède, il convient également de régler les trois premiers des éléments essentiels précités : la (les) catégorie(s) de données traitées (à transmettre) ; la (les) catégorie(s) de personnes concernées et la finalité poursuivie par le traitement, soit dans le texte de l'article XV.6/1 du CDE proprement dit, soit dans une autre disposition légale spécifique afin de répondre aux exigences définies par le principe de légalité repris à l'article 22 de la *Constitution*. Pour les quatrième et cinquième éléments (la (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées et le délai maximal de conservation des données), on peut supposer que les dispositions des réglementations sectorielles en vigueur s'appliquent⁴.

13. L'Autorité attire également l'attention du demandeur sur le fait qu'il n'est quoi qu'il en soit pas nécessaire de prévoir (en des termes vagues) des flux de données qui sont déjà repris dans le cadre

¹ Voir à cet égard l'avis de l'Autorité 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*, points 124-130.

Aux termes de l'article 6, paragraphe 4 du RGPD, la disposition en projet ne permettra donc pas de dispenser les responsables du traitement d'une analyse de compatibilité avant de procéder à une éventuelle communication de données.

² "*Dans le cadre 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, notamment sur la base de l'article XV.6/1, 5° du Code de droit économique, 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. Cela concerne ici des compétences qui sont étroitement liées entre elles ou qui se chevauchent.*"

³ Le cas échéant, le demandeur doit préciser ce qu'il entend par "compétences liées ou se chevauchant". Voir également l'avis de l'Autorité n° 129/2022 du 1^{er} juillet 2022 *concernant les articles 2 et 7 à 47 inclus d'un projet de loi portant des dispositions diverses en matière d'Économie*, points 23-25.

⁴ À moins que l'intention soit d'y déroger. À cet égard, il convient de faire remarquer que de telles dérogations ne peuvent toutefois pas engendrer de la confusion et de l'insécurité juridique, par exemple si certains traitements de données peuvent relever à la fois de la réglementation sectorielle (potentiellement dérogatoire) et de la réglementation élaborée dans l'avant-projet.

d'autres dispositions légales. Le rédacteur de l'avant-projet doit vérifier si ces traitements ne font pas déjà l'objet d'autres dispositions légales avant d'établir un cadre pour ce type d'accès, d'autant plus que ni cet avant-projet ni son champ d'application n'ont pour but de constituer un cadre pour les compétences (d'inspection) d'autres autorités publiques.

14. En vue de la cohérence et de la lisibilité de la réglementation, l'avant-projet doit dès lors se limiter à régir les traitements de données à caractère personnel qui sont nécessaires dans le cadre de l'Inspection économique. Par conséquent, seules les communications de données à caractère personnel pouvant être nécessaires pour cette mission d'intérêt public doivent, le cas échéant, être encadrées dans le présent avant-projet, et ce dans le respect des principes de prévisibilité, de nécessité et de proportionnalité.

15. Si les informations qui sont échangées concernent des catégories particulières de données à caractère personnel, telles que décrites à l'article 9, g) et h) du RGPD, et/ou des données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et à des infractions, telles que décrites à l'article 10 du RGPD, il convient par ailleurs de prévoir des mesures appropriées et spécifiques en vue de protéger les droits et libertés des personnes.

16. Dans le cadre de la communication susmentionnée de données à caractère personnel par l'Inspection économique à d'autres autorités publiques, l'Autorité attire en tout cas l'attention du demandeur sur son obligation de respecter les formalités éventuellement applicables en la matière⁵.

17. Enfin, l'Exposé des motifs dispose aussi qu'il devrait également être possible que "*les agents de contrôle de l'Inspection économique transmettent des informations à cet autre Service Public Fédéral si cela s'avère nécessaire pour que l'Inspection économique réalise ses propres missions : par exemple, si les agents de contrôle de l'Inspection économique transmettent des informations confidentielles sur des personnes qu'ils souhaitent contrôler au SPF Finances (comme l'adresse, etc.) en vue d'obtenir des informations supplémentaires de la part du SPF Finances concernant ces personnes.*"⁶. (soulignement par l'Autorité)

18. L'Autorité attire l'attention sur le fait que le projet d'article XV.6/1, § 1^{er}, alinéa 2, 5^o du CDE porte uniquement sur le partage de données avec d'autres services et institutions publics pour des compétences incombant à ces derniers (à savoir des compétences de ces autres services et institutions publics), et pas pour les compétences des agents de l'Inspection économique. Il conviendra donc de prévoir soit une disposition adaptée, soit une autre disposition légale spécifique qui inclut cette possibilité de partage de données pour les propres missions de l'Inspection économique

⁵ À cet égard, l'on peut songer, en particulier, à la conclusion d'un protocole (article 20 de la LTD).

⁶ Exposé des motifs, p. 19.

(cette disposition devra donc satisfaire aux exigences imposées par le principe de légalité ancré à l'article 22 de la *Constitution*).

B. Article 21 de l'avant-projet (nouvel article XV.10/9 du CDE) : insertion de la possibilité de consulter et d'utiliser des données du Registre national

19. L'article 21 de l'avant-projet vise à octroyer aux agents de l'Inspection économique, dans le cadre de leurs missions, un accès à différentes données du Registre national, "*notamment afin de pouvoir identifier l'administrateur d'une entreprise*"⁷, par exemple lorsque l'adresse de l'entreprise qui a été transmise à la Banque-Carrefour des Entreprises n'est plus actuelle ou a été radiée.

20. Dans son avis n° 26/2022, l'Autorité attirait déjà l'attention sur le fait que l'utilisation du numéro de Registre national n'est autorisée que dans la mesure où l'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})⁸ et uniquement pour les finalités spécifiques 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 ordonnance⁹.

21. 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, prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà défini les garanties suivantes qui doivent être respectées¹⁰ :

- 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 ;

⁷ Exposé des motifs, p. 19.

⁸ "*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'.

⁹ Avis de l'Autorité n° 26/2022 du 16 février 2022 *concernant les articles 5+, 63, 65, 68, 70 et 75 du projet de loi portant dispositions diverses en matière d'Économie*, points 20-22.

¹⁰ Voir Commission de la protection de la vie privée (prédécesseur en droit de l'Autorité), avis n° 19/2018 du 28 février 2018 relatif à *un avant-projet de loi portant des dispositions diverses "Intérieur"*.

- 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.

22. En ce qui concerne la finalité, l'Exposé des motifs précise que les agents de l'Inspection économique peuvent être confrontés à la nécessité de consulter certaines données du Registre national, *"notamment afin de pouvoir identifier l'administrateur d'une entreprise"*¹¹. L'Autorité considère que cette précision de la finalité (identification de personnes) doit être explicitement reprise dans l'avant-projet.

23. En ce qui concerne les catégories de données, l'Autorité répète, conformément à sa pratique constante en matière d'avis, que le traitement du lieu de naissance, et par extension du lieu du décès¹², ne sera légitime que dans des cas exceptionnels. Suite à une demande d'explications complémentaires, le demandeur répond ce qui suit : *"En ce qui concerne la consultation du lieu de naissance : l'Inspection économique a par exemple déjà été confronté à des dossiers de fraude impliquant plusieurs personnes de nationalités différentes, mais toutes nées au même endroit à l'étranger. Le lieu de naissance peut donc être nécessaire pour établir un lien entre différentes personnes impliquées dans une enquête de contrôle.*

En ce qui concerne le décès, nous pouvons suivre votre raisonnement : le lieu du décès n'est très probablement pas nécessaires aux agents de l'Inspection économique pour mener à bien leurs missions de contrôle et de poursuite des infractions."

24. À la lumière des exigences de prévisibilité et de précision de la réglementation dans le chef des personnes concernées, la réglementation doit démontrer de manière univoque la raison pour laquelle les données à caractère personnel qui seront traitées sont nécessaires à la réalisation des finalités visées. L'Autorité demande dès lors :

- de justifier davantage le traitement du lieu de naissance dans l'Exposé des motifs ;
- de supprimer le traitement du lieu du décès de l'avant-projet.

¹¹ Exposé des motifs, p. 19.

¹² L'Autorité part du principe que les missions de contrôle et de poursuite requièrent qu'il s'agisse de personnes vivantes. Dès lors, pour la réalisation des finalités sous-jacentes, il peut largement suffire que les agents de l'Inspection économique soient informés du décès des personnes concernées via une simple notification de décès.

C. Article 23 de l'avant-projet (modification de l'article XV.60/21 du CDE) : extension des possibilités de publier nominativement une décision imposant une amende administrative

25. L'article 23 de l'avant-projet modifie l'article XV.60/21 du CDE en introduisant la possibilité de publier les amendes administratives infligées à des contrevenants. L'article 21 de l'avant-projet étend les possibilités de publier nominativement une décision imposant une amende administrative :

(1) afin de permettre la publication de la décision pendant le délai de 60 jours pour former un recours devant le Conseil d'État, et

(2) afin d'autoriser la publication des décisions nominatives en vue de notifier ou d'informer d'autres parties intéressées des infractions commises par le contrevenant (par exemple d'autres autorités de contrôle, des organisations sectorielles ou associations de consommateurs) et à des fins de transparence quant aux conséquences du non-respect de la législation.

Remarque préliminaire

26. En ce qui concerne la publication d'une décision imposant une amende administrative, l'Autorité souhaite attirer l'attention du demandeur sur le fait qu'au cours des dernières années, elle a déjà émis plusieurs avis sur la question de la publication de décisions judiciaires :

- Dans son avis n° 98/2022 du 13 mai 2022, l'Autorité s'est prononcée sur la publication de décisions judiciaires dans le cadre de la création d'un registre central des décisions judiciaires¹³ ;
- Dans son avis n° 108/2023 du 29 juin 2023, l'Autorité s'est prononcée sur la question de la publication de décisions dans lesquelles le juge constate l'existence d'une discrimination dans un contexte d'indemnisation¹⁴ ; et
- Dans son avis n° 136/2023 du 19 septembre 2023, l'Autorité s'est prononcée sur la question de la publication de décisions dans lesquelles le tribunal constate l'existence d'une discrimination dans un contexte de cessation¹⁵.

27. Bien que la présente demande d'avis concerne la publication de décisions administratives et non judiciaires, et que le contexte de la présente demande d'avis diffère de celui des avis susmentionnés, l'Autorité renvoie aux principes suivants (également applicables au présent avis) :

¹³ Autorité, avis n° 98/2022 *concernant un projet de loi portant création du Registre central pour les décisions de l'ordre judiciaire et relative à la publication des jugements et arrêts.*

¹⁴ Autorité, avis n° 108/2023 *concernant un avant-projet de décret et ordonnance conjoint portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, partie 2, titre 3, chapitre 4.*

¹⁵ Autorité, avis n° 136/2023 *concernant un avant-projet de décret du Gouvernement flamand modifiant le décret du 8 mai 2002 relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi et le décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement.* [NdT : uniquement disponible en néerlandais]

- Il est surtout important que le texte législatif qui établit l'obligation/la possibilité de publication mentionne clairement et précisément la ou les finalités de la publication, étant donné que celle-ci touche un très large public (tout internaute).
- Conformément au principe de minimisation des données, la publication doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre la ou les finalités qu'elle vise. Cela signifie que la décision doit en principe être publiée de manière anonymisée (ou pseudonymisée si l'anonymisation complète n'est pas possible compte tenu de la ou des finalités poursuivies) et qu'elle ne peut être publiée sous sa forme "brute" que dans des cas exceptionnels. D'autres mesures, telles que la publication d'un résumé anonymisé de la décision ou d'une explication des motifs de la décision de publication, peuvent également être jugées nécessaires.

Analyse de l'avant-projet : moment de la publication

28. L'Autorité regrette que l'avant-projet vise de manière générale à supprimer une garantie importante, à savoir le fait qu'une publication ne peut avoir lieu au plus tôt qu'après l'expiration du délai de recours de 60 jours auprès du Conseil d'État (délai de recours visé à l'article XV.60/15 du CDE).

29. L'Autorité estime qu'il s'agit d'une garantie strictement nécessaire pour préserver les droits et libertés des personnes concernées, afin d'éviter le risque de publication d'informations erronées et les conséquences préjudiciables qui peuvent en résulter¹⁶.

30. Bien qu'il soit prévu (1) une indication claire qu'un recours a été formé contre la décision contestée et (2) l'obligation de publier des informations ex post sur l'issue du recours, y compris la décision éventuelle d'annuler la décision infligeant une amende administrative¹⁷, l'Autorité souligne ce qui suit :

- les problèmes pratiques et techniques qui peuvent se poser pour retirer des données publiées sur Internet ;
- la situation particulièrement compliquée dans laquelle se trouvera le responsable du traitement (qui a publié les données) si la décision de publication est annulée à la suite d'un recours et qu'il doit tenter de corriger (juguler) la diffusion des informations communiquées de manière erronée¹⁸.

¹⁶ Voir également Autorité, avis n° 108/2023 concernant un *avant-projet de décret et ordonnance conjoint portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité, partie 2, titre 3, chapitre 4*, points 19 et 35 et Autorité, avis n° 136/2023 concernant un *avant-projet de décret du Gouvernement flamand modifiant le décret du 8 mai 2002 relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi et le décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement*, point 43.

¹⁷ Nouvel article XV.60/21, § 2, alinéas 4 et 5 du CDE.

¹⁸ Voir à cet égard l'avis de l'Autorité 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*

31. En ce qui concerne la suppression de cette garantie, l'Exposé des motifs précise ce qui suit : *"Cela permet d'éviter qu'ils ne restent dans l'ignorance pendant les procédures de recours (souvent longues) et d'éviter tout préjudice supplémentaire."*¹⁹

32. L'Autorité n'exclut pas qu'une publication avant l'expiration du délai de recours de 60 jours auprès du Conseil d'État puisse être strictement nécessaire pour avertir les consommateurs et/ou les entreprises afin d'éviter tout préjudice supplémentaire, si cela s'accompagne de garanties supplémentaires²⁰ et à condition que seules les données à caractère personnel strictement nécessaires soient publiées.

33. En ce qui concerne toutefois les autres finalités (telles que l'information des autres parties intéressées ou la transparence quant aux conséquences du non-respect de la législation), l'Autorité estime que cette garantie importante ne peut pas être supprimée.

34. Il convient de tenir compte du fait que les informations qui sont disponibles - même pour une courte période - sur Internet sont ensuite très difficiles à supprimer (elles restent par exemple disponibles dans les moteurs de recherche et les archives en ligne [https://archhttps://archive.org/ive.org/](https://archive.org/ive.org/)).

Analyse de l'avant-projet : finalités

35. Afin de vérifier si l'avant-projet est conforme au principe de légalité, il convient d'examiner si l'avant-projet indique la ou les finalités des publications envisagées et si celles-ci peuvent être considérées comme déterminées, explicites et légitimes au sens de l'article 5.1.b) du RGPD.

36. Le projet d'article XV.60/21, § 2 du CDE dispose que la publication poursuit les trois finalités suivantes :

- avertir ou informer les consommateurs, les entreprises ou d'autres parties intéressées au sujet des pratiques employées par le contrevenant ;
- éviter de futures infractions par l'entreprise ; ou
- à des fins de transparence concernant les conséquences du non-respect de la législation.

établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions, point 70.

¹⁹ Exposé des motifs, p. 21.

²⁰ En plus des garanties déjà existantes (évaluation au cas par cas de la proportionnalité de la publication de l'identité des personnes morales ou de données à caractère personnel conformément à l'article XV.60/21, § 2, alinéa 2 du CDE, obligation de motiver la décision de publier nominativement une décision ET de publier cette motivation en même temps que la décision). Comme prévu dans le nouvel article XV.60/21, § 2, alinéas 4 et 5 du CDE.

37. Dans son avis n° 52/2022, l'Autorité a déjà attiré l'attention sur le fait que le traitement de données à des fins de dissuasion et de sanction (*name and shame*, à savoir pour éviter de futures infractions par l'entreprise) est un traitement qui doit être distingué du traitement de données visant à avertir ou à informer le public²¹.

38. En ce qui concerne l'information du public, l'avant-projet étend les motifs sur la base desquels une décision peut être publiée nominativement, à savoir autoriser également une publication nominative dans le but de notifier ou d'informer "d'autres parties intéressées des infractions

commises par le contrevenant". L'Exposé des motifs ajoute à cet égard ce qui suit : "*Il peut s'agir d'autres autorités de contrôle (tant en Belgique que dans d'autres États membres de l'Union européenne), d'organisations sectorielles, d'associations de consommateurs, etc.*"²².

39. L'Autorité comprend qu'en prévoyant la publication des décisions, le demandeur souhaite informer le public du comportement transgressif du contrevenant (afin de mettre en garde les consommateurs, les entreprises et les autres parties intéressées). L'Autorité ne peut exclure que la publication nominative de la décision puisse être strictement nécessaire pour atteindre la finalité d'information du public si cela favorise l'information du public et du marché, à condition que cela s'accompagne de garanties appropriées.

40. À cet égard, l'Autorité souligne l'importance de l'article XV.60/21, § 2, alinéa 2 du CDE, à savoir qu'il convient de vérifier si les désagréments causés par la mesure de publication envisagée ne sont pas disproportionnés par rapport à la finalité poursuivie. En particulier, la taille de la personne morale, la gravité de l'infraction et la mesure dans laquelle la publication nominative contribuerait à la sécurité publique peuvent être prises en considération comme critères lors de l'analyse de la violation de la vie privée de personnes physiques liées à la personne morale.

41. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que le responsable du traitement doit veiller à ce qu'aucune donnée à caractère personnel ne soit enregistrée par les auteurs de notifications/plaignants. L'accès à la publication nominative de la décision doit être limité à ce qui est strictement nécessaire à la finalité à laquelle il est destiné.

²¹ Autorité, avis n° 52/2022 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, point 83.

²² Exposé des motifs, p. 21.

42. L'Autorité estime également qu'il convient d'imposer aux agents visés à l'article XV.60/4 du CDE l'obligation de motiver la décision de publier nominativement une décision ET de publier cette motivation en même temps que la décision.

43. En ce qui concerne la prévention de futures infractions par l'entreprise, l'Autorité comprend que dans ce contexte, la publication poursuit une finalité de dissuasion²³. L'Autorité rappelle toutefois au demandeur que d'après sa pratique constante en matière d'avis²⁴, la dissuasion ne constitue pas une finalité légitime au sens de l'article 5.1.b) du RGPD et n'est dès lors jamais admissible, à moins qu'une autre finalité d'intérêt public soit poursuivie et qu'une telle publication soit uniquement autorisée à titre exceptionnel.

Dans ce contexte, l'Autorité ne comprend pas non plus pourquoi l'objectif de dissuasion ne pourrait être atteint efficacement par des mesures alternatives moins radicales, telles que l'imposition d'une indemnisation dont le montant serait fixé de manière à avoir un effet punitif et dissuasif réel.

44. Enfin, en ce qui concerne le nouveau fondement sur la base duquel une décision peut être publiée nominativement, à savoir garantir une plus grande transparence quant à la manière dont les infractions au droit économique peuvent être sanctionnées et, plus précisément, développer une jurisprudence plus spécifique²⁵, le demandeur précise ce qui suit :

"Plusieurs raisons peuvent expliquer pourquoi une publication nominative peut être nécessaire à cette fin :

1. Concrétisation - *Une publication non nominative entraîne souvent une perte d'informations considérable. L'anonymisation nécessite en effet non seulement la suppression des données relatives à l'entreprise, mais aussi des noms de produits, des prix, des lieux où les violations ont été commises, des données sur la taille de l'entreprise, etc. C'est la seule façon d'éviter que l'entreprise soit indirectement identifiée. Dans de nombreux cas, cela enlève tout son caractère informatif à la décision : on ne sait plus clairement quelles violations ont concrètement eu lieu, quelle était leur gravité et leur ampleur, ni de quelle manière cela a été pris en compte dans la sanction.*

Ce problème a d'autant plus d'impact dans les secteurs où le nombre d'acteurs sur le marché est limité (par exemple l'énergie, les télécommunications, les carburants, les crédits). Afin de garantir l'anonymat, il faut omettre tellement d'informations essentielles que la décision n'est pratiquement plus transparente sur le fond, alors que ce sont précisément ces dossiers qui concernent souvent des violations graves et largement répandues.

²³ Voir également à ce propos le site Internet du SPF Économie : *"Cette possibilité de publication est un outil complémentaire dont dispose l'Inspection économique. Cet outil peut être approprié au regard de plusieurs objectifs :*

- *renforcer le caractère dissuasif de l'amende administrative ;"*

(<https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/decisions-imposant-des-amendes>).

²⁴ Voir les avis susmentionnés de l'Autorité.

²⁵ Comme le précise l'Exposé des motifs, p. 22.

Parfois, le grand public est au courant de violations commises par une entreprise. C'est le cas, par exemple, lorsque les violations ont porté préjudice à un très grand nombre de consommateurs, lorsque le dossier a été évoqué dans les médias ou lorsque le dossier a été ouvert à la suite d'une plainte de Test Achats (qui communique généralement à ce sujet dans son magazine/sur son site Internet et sur les réseaux sociaux), etc. Dans ces cas également, il peut être difficile d'anonymiser totalement la décision sans lui faire perdre toute sa valeur informative.

2. Contrôlabilité – *La publication complète et nominative de décisions imposant des amendes administratives rend les sanctions imposées et les critères d'évaluation appliqués contrôlables et comparables. Cela permet de vérifier si les sanctions sont appliquées de manière cohérente. En cas de publication non nominative systématique, où une grande partie du contexte doit être supprimée, cela risque de devenir impossible et l'on court le risque de comparer "des pommes et des poires". Cela nuit à la contrôlabilité et donc à la crédibilité de l'application de la loi. La transparence quant aux conséquences du non-respect suppose que les décisions soient compréhensibles, contrôlables et vérifiables.*

3. Entreprise cessant ses activités/en faillite - *La publication nominative visant la 'transparence quant aux conséquences du non-respect de la législation' peut être pertinente dans des dossiers concernant des entreprises en faillite ou ayant cessé leurs activités. Dans ce cas, les violations constatées (et sanctionnées) n'ont plus d'incidence sur les consommateurs et les autres entreprises et il n'y a plus de risque de futures infractions de la part de l'entreprise, mais il peut néanmoins être utile, même dans ces cas, de montrer quelle suite a été donnée au dossier et quelles sanctions ont été effectivement infligées (par exemple lorsqu'un dossier a fait l'objet d'une large couverture médiatique)."*

45. L'Autorité peut suivre les explications du demandeur, mais elle demande que ces explications soient reprises dans l'Exposé des motifs. L'Autorité ne peut pas exclure que la publication nominative de la décision puisse être strictement nécessaire pour atteindre la finalité de transparence, à condition qu'elle s'accompagne des mêmes garanties appropriées que celles mentionnées ci-dessus (évaluation au cas par cas de la proportionnalité de la publication de l'identité des personnes morales ou de données à caractère personnel conformément à l'article XV.60/21, § 2, alinéa 2 du CDE, ne pas inclure de données à caractère personnel d'auteurs de notifications/de plaignants et obligation de motiver une décision de publier nominativement une décision ET de publier cette motivation en même temps que la décision).

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

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

- reprendre les éléments essentiels du traitement (communication de données à caractère personnel) prévus à l'article XV.6/1, tels que mentionnés aux points 6 à 14 inclus ;
- spécifier la finalité de l'accès à et de l'utilisation de certaines données du Registre national (point 22) ;
- justifier davantage le traitement de la donnée 'le lieu de naissance' dans l'Exposé des motifs et supprimer le traitement de la donnée 'le lieu du décès' de l'avant-projet (points 23-24) ;
- dans le cadre des publications nominatives visées à l'article XV.60/21 du CDE :
 - o préciser qu'une publication ne peut avoir lieu avant l'expiration du délai de recours de 60 jours auprès du Conseil d'État que si la finalité de la publication est la mise en garde des consommateurs et/ou des entreprises (points 28-34) ;
 - o préciser qu'une publication nominative n'est possible que si cela favorise l'information du public et du marché et si cela se fait à des fins de transparence quant aux conséquences du non-respect de la législation (points 35-45) ;
 - o et dans ce cas, prévoir des garanties appropriées pour la publication (points 40-42 et 45).

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