



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°12/2026 du 3 février 2026

Objet : Avis sur la proposition de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne les décisions anticipées » (DOC 56, 0218/001) (CO-A-2026-011)

Mots-clés : : ruling – rescrit – décision anticipée – missions des autorités de protection des données – sécurité juridique – article 23 RGPD - principe de légalité - mécanisme de cohérence et rôle du CEPD – indépendance et impartialité de l'Autorité – attribution de pouvoirs à une autorité indépendante – bacs à sable réglementaires – budget

Version originale

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 « 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 Peter De Roover, Président du Parlement fédéral, reçue le 14 janvier 2026;

Émet, le 3 février 2026, 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 la version qui a été validée.

I. Objet de la demande

1. Le Président du Parlement fédéral sollicite l'avis de l'Autorité sur la proposition de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne les décisions anticipées » (DOC 56, 0218/001) (ci-après, dénommée « la proposition de loi »).
2. La proposition de loi - qui s'inspire largement du *rescrit* (ruling) en matière fiscale et de la loi qui l'encadre, à savoir, le titre III de la loi du 24 décembre 2002 modifiant le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus et instituant un système de décision anticipée en matière fiscale - vise à conférer à l'Autorité de protection des données une **nouvelle mission consistant à adopter des décisions anticipées¹ (« privacy rulings ») sur « toutes les demandes relatives à l'application des principes fondamentaux et des lois qui ressortissent de sa compétence telle que visée à l'article 4 » de sa loi organique** et prévoit que les décisions anticipées de l'Autorité lieront tous ses services et seront prises pour une durée déterminée qui ne peut en principe excéder 5 ans.
3. Ainsi qu'il ressort des développements préalables à la proposition de loi, leurs auteurs visent à « améliorer la sécurité juridique pour le futur responsable du traitement des données et garantir le respect de la vie privée dès la phase du projet de traitement ».
4. L'analyse de l'Autorité s'articule en plusieurs observations générales liées (i) à la nécessité et à l'opportunité de la mise en place d'un « privacy ruling » comparable au *ruling* fiscal, (ii) à la compatibilité de cette mission additionnelle tant avec le cadre institutionnel et matériel du RGPD qu'avec la Constitution, (iv) à la comparaison de ce « privacy ruling » avec le mécanisme de « bac à sable réglementaire » de l'autorité de contrôle anglaise (ICO), (v) ainsi qu'à son énorme impact budgétaire .

II. Examen

5. La proposition de loi **définit la décision anticipée comme** un acte juridique par lequel l'Autorité détermine comment les lois qui ressortissent de sa compétence, telle que visée à l'article 4 de sa loi organique, s'appliqueront à une situation particulière ou à un traitement de données à caractère personnel envisagé n'ayant pas encore produit d'effets.

¹ Cette notion est définie à l'article 5 de la proposition de loi comme un « *acte juridique par lequel l'APD détermine conformément aux dispositions en vigueur comment la loi s'appliquera à une situation particulière ou à une opération envisagée qui n'a pas encore produit d'effets* ».

6. Le caractère juridiquement contraignant pour l'Autorité de la décision anticipée, qui la « *lie pour l'avenir* », soulève tout d'abord des **questions fondamentales de compatibilité avec le RGPD, tant au regard du fait que le droit à la protection des données à caractère personnel constitue un droit fondamental** (et que sa régulation implique une relation triangulaire entre, non seulement, l'Autorité de contrôle et le responsable du traitement mais également les personnes concernées) **qu'au vu des missions et obligations imposées aux autorités de contrôle et aux responsables du traitement et sous-traitants par le RGPD.**

A. Nécessité et opportunité de la mise en place d'un « privacy ruling » à l'instar du ruling en matière fiscale - risque d'atteinte à l'essence du droit fondamental à la protection des données.

7. Même si les décisions anticipées étaient publiées de manière anonyme (cf. infra à ce sujet les points 78 à 79 de l'avis), ce qui permettrait à un public plus large que le demandeur d'en prendre connaissance et d'être ainsi informé de la teneur des interprétations de la norme conférées par l'Autorité de protection des données, la vocation première d'un ruling est d'émettre une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne qui a sollicité le ruling pour la protection de **ses seuls intérêts**, généralement financiers².
8. **Contrairement aux relations administratives en matière fiscale qui se caractérisent par une relation bilatérale (entre l'Etat et le contribuable) de nature patrimoniale (liée à l'impôt à payer), la régulation des traitements de données à caractère personnel se caractérise par une relation triangulaire** (l'Autorité de protection des données, le responsable du traitement et son sous-traitant, et, ce que semble omettre la proposition de loi, les personnes appartenant aux catégories de personnes concernées par le traitement de données) **et extrapatrimoniale** (la défense du respect d'un droit fondamental). Contrairement au prélèvement de l'impôt qui prend place dans le cadre de cette relation bilatérale pécuniaire, exclusive des droits des tiers, en matière de régulation des traitements de données à caractère personnel, il n'est **pas question uniquement du régulateur et du responsable du traitement mais également des personnes concernées** par le traitement. **Instaurer un procédé du ruling en cette dernière matière se heurte donc au respect des droits des tiers (étant donné que les personnes dont les données s(er)ont traitées n'auront pas eu l'occasion de prendre connaissance du projet de traitement et de faire valoir leurs**

² B. Plessix, Une réponse ? Le rescrit, *Revue de droit public*, 2017/1, p.91, disponible à l'adresse suivante : <https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2017-1-page-83?lang=fr>

arguments sur les aspects qu'ils estiment problématiques) et à l'interdiction pour le régulateur ou l'administration de s'engager à l'avance sur l'exercice de son pouvoir de décision/contrôle unilatéral(e) sans pouvoir prendre en compte les arguments des personnes à propos desquelles des données seront traitées³. L'Autorité ne peut en effet pas engager à l'avance ses organes de la chaîne contentieuse quant à l'exercice de leur pouvoir de décision/contrôle unilatéral(e). De plus, ainsi que relevé par le Conseil d'Etat français dans son étude approfondie de 2013 sur le rescrit⁴ (ruling), ce mécanisme n'est pas généralisable à toutes les matières du droit. Il est **difficilement concevable dans des domaines où, comme celui du droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel, sont en jeu des intérêts fondamentaux, telle que la protection des libertés fondamentales ou encore des droits et/ou intérêts des tiers tels que les personnes concernées au sens du RGPD.**

9. D'ailleurs, à la connaissance de l'Autorité, **aucun législateur européen n'a confié une telle mission à son autorité de contrôle.**

B. Analyse de la nécessité, de l'opportunité et de la compatibilité de la mise en place d'un « privacy ruling » au regard du cadre matériel et institutionnel du RGPD.

10. Si l'article 58.6 du RGPD permet aux États membres de confier des pouvoirs additionnels aux autorités de contrôle, cette faculté ne saurait justifier ni l'introduction d'un mécanisme altérant l'équilibre matériel et institutionnel du RGPD, ni la reconnaissance implicite d'un pouvoir de « pré-interprétation contraignante » du droit de l'Union dans une matière touchant à un droit fondamental.
11. Un **pouvoir additionnel doit rester accessoire, compatible et fonctionnellement subordonné tant au RGPD qu'aux missions imposées aux autorités de contrôle par le RGPD**, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, ainsi que l'Autorité l'explique ci-après, conférer une mission de décision anticipée (ruling) à une autorité de contrôle est également **incompatible avec son rôle et son statut, avec l'article 23 du RGPD ainsi qu'avec plusieurs principes de régulation mis en place par le RGPD.**

a. Missions actuelles de l'APD opérant un encadrement des responsables du traitement et un certain degré de sécurité juridique

³ Ibidem, p. 92.

⁴ Conseil d'Etat français, « Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », Etude du Conseil d'Etat adoptée le 14 novembre 2013 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, p. 57, 63, disponible à l'adresse suivante <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/le-rescrit-securiser-les-initiatives-et-les-projets>

12. Le mécanisme du « privacy ruling » serait tout d'abord, dans une certaine mesure, **redondant avec certaines missions déjà exercées par l'Autorité**. Le RGPD confère en effet déjà des missions spécifiques à l'Autorité de protection de données qui lui permettent d'accompagner les responsables du traitement dans les choix qu'ils posent au regard de leur projet de traitement de données à caractère personnel et ce, également dès la phase de la conception de leur projet :

- i. Dans le cadre de sa mission de **sensibilisation des responsables du traitement et des sous-traitants**, son service de 1^{ère} ligne aide les responsable du traitement dans la bonne application de leurs obligations en vertu du RGPD via la publication de dossiers thématiques, outils, documents-types, questions fréquentes et autres contenus sur son site web;
- ii. Le Secrétariat Général de l'Autorité est compétent pour émettre des **avis préalables sur les projets de traitements de données qui, aux termes d'une analyse d'impact effectuée par le responsable du traitement, révéleraient la subsistance d'un haut risque résiduel⁵ (art. 36 et 37 RGPD)⁶**
- iii. Le service d'Autorisation et d'Avis se prononce par voie d'**avis motivé sur les projets normatifs** qui se rapportent à (donc prévoient ou modifient) des traitements de données à caractère personnel, **autorise certains projets de traitements de données sensibles⁷** et émet des **recommandations** de portée générale, essentiellement au travers de sa contribution à l'émission de lignes directrices par le Comité Européen de la Protection des Données (CEPD);

Le législateur européen a ainsi volontairement restreint l'intervention préalable des autorités de protection des données par rapport à des situations concrètes (donc à des traitements de données spécifiques) à des situations présentant des risques majeurs pour les personnes concernées, en raison notamment de l'ampleur du traitement concerné, de la nature des données en jeu et/ou du caractère intrusif du traitement de données envisagé.

- iv. Dans son dernier plan stratégique, l'Autorité a par ailleurs annoncé qu'elle se tenait à **la disposition des différents secteurs professionnels, via leurs fédérations**, pour qu'ils lui

⁵ L'Autorité se prononce, par voie d'avis, sur des projets de traitements de données à caractère personnel à risque élevé qui présentent encore un risque résiduel élevé malgré les éventuelles mesures d'atténuation des risques prises par le responsable du traitement. Voyez à ce sujet <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/professionnel/actions/consultation-prealable-aipd>

⁶ Le Secrétariat Général de l'Autorité est également en charge (i) de tâches ayant pour effet de permettre aux responsables du traitement d'obtenir la certification de leurs traitements de données (art. 42 RGPD), (i) de l'adoption de codes de conduite⁶ (art. 40 RGPD), et (iii) de l'approbation des clauses contractuelles type et des règles d'entreprises contraignantes (art. 47 RGPD).

⁷ Il s'agit d'une part, des autorisations d'accès par l'IBPT aux métadonnées de communications électroniques détenues par un opérateur de télécommunications, pour la réalisation des finalités légales ne relevant pas de l'exercice de missions de prévention, de recherche, de détection ou de poursuite d'un fait constituant une infraction pénale ou de la recherche de personnes disparues ou de la sécurité nationale et d'autre part, des autorisations délivrées au Centre national de réponse aux incidents de sécurité informatique afin qu'il puisse accéder aux métadonnées de communications électroniques conservées par un tel opérateur pour l'examen des défaillances de la sécurité des réseaux ou de services de communications électroniques ou des systèmes d'information si cela est nécessaire pour l'exercice, par le CSIRT national, de ses missions de service public visées à l'article 60, al. 1er, a) à e) de la loi précitée du 7 avril 2019.

fassent part des obstacles qu'ils rencontrent et de leurs questions afin de les aiguiller au mieux via l'exercice des missions qui lui sont conférées par le RGPD (guidelines, sensibilisation via son site web, émission de meilleurs pratiques sectorielles etc)

13. **Les activités de l'Autorité dans le cadre des missions précitées donnent lieu à un accompagnement soutenu des responsables du traitement** tout en restant dans les limites de ce qui est possible en lien avec un droit fondamental qui impacte, par nature, les droits des tiers.
14. Ainsi, l'article 24 du RGPD prévoit que **l'application d'un code de conduite approuvé ou de mécanismes de certification approuvés peuvent attester du respect des obligations incombant au responsable du traitement** et lui offrir ainsi un bon niveau de sécurité juridique. L'article 83 du RGPD impose aux autorités de contrôle, lorsqu'elles décident du **montant d'une amende administrative**, de tenir dûment compte de l'application d'un code de conduite approuvé en application de l'article 40 du RGPD ou de mécanismes de certification approuvés en application de l'article 42 du RGPD.
15. En outre, contrairement à ce qui est exposé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, le **silence de l'Autorité à la suite d'une consultation pour un projet de traitement à haut risque résiduel élevé⁸ (art. 36 RGPD) ne peut être interprété comme insignifiant** étant donné que c'est lorsqu'elle est d'avis que le traitement envisagé constituerait une violation du RGPD, en particulier lorsque le responsable du traitement n'a pas suffisamment identifié ou atténué le risque, que l'Autorité se prononce par voie d'avis, ainsi que le prévoit l'article 36 du RGPD. Enfin, **l'Autorité belge veille précisément, en la matière, à ne pas rester silencieuse**. Ainsi qu'il ressort de son « guide AIPD », « *suite à la consultation préalable, l'Autorité prononce un avis officiel uniquement en cas de risque d'infraction au RGPD (article 36.2 RGPD). En cas contraire, elle en informe le responsable du traitement.* »⁹
16. De plus, même si un avis de l'Autorité ne la lie pas, l'on ne peut nier que, par le biais du **principe général de droit administratif de confiance légitime**, ces avis sont perçus comme impactant ses services dans une certaine mesure. La Cour de cassation a, par un arrêt de principe du 27 mars 1992 décidé que « *les principes de bonne administration comportent le droit à la sécurité juridique ; que le*

⁸ Conformément à son approche par le risque, le RGPD n'impose aux responsables du traitement de procéder à une analyse de l'impact de leurs opérations de traitement de données envisagées que lorsqu'il s'agit de traitements qui sont susceptibles d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, et à nouveau, dans le même ordre d'idées, ils ne doivent consulter l'Autorité, pour avis préalable avant la mise en place de ces traitements, que si malgré les éventuelles mesures prises pour atténuer les risques, le traitement présente encore un risque résiduel élevé. En exécution de l'article 36 du RGPD, l'autorité a adopté une liste desdits traitements par décision 01/2019 du 16 janvier 2019 ; elle est disponible à l'adresse suivante <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/decision-n-01-2019-du-16-janvier-2019.pdf>

⁹ Guide AIPD de l'Autorité, p. 8, disponible sur le site web de l'Autorité à l'adresse suivante <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/guide-analyse-d-impact-relative-a-la-protection-des-donnees.pdf>

droit à la sécurité juridique implique notamment que le citoyen doit pouvoir faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme une règle fixe de conduite et d'administration, qu'il s'ensuit qu'en principe, les services publics sont tenus d'honorer les prévisions justifiées qu'ils ont fait naître dans le chef des citoyens »¹⁰.

b. Conflit avec l'article 23 du RGPD.

17. **L'article 23 du RGPD édicte de manière exhaustive les obligations** des responsables du traitement et des sous-traitants, **ainsi que les droits** des personnes concernées **dont la portée peut être limitée par le droit des Etats membres.**
18. En conférant aux décisions anticipées envisagées un caractère contraignant pour l'Autorité de protection des données et en liant, donc, tant le Service d'Inspection, le Service de 1^{ère} ligne et la Chambre contentieuse de l'Autorité qui ne pourront plus entamer une inspection, une médiation ou sanctionner un traitement de données qui a fait l'objet d'une décision anticipée pendant au moins 5 ans, **la proposition de loi contrevient à l'article 23 du RGPD étant donné qu'elle prive les personnes concernées du droit d'introduire une plainte quant à ces traitements de données devant l'Autorité** alors que **l'article 77 du RGPD ne fait pas partie des dispositions pouvant faire l'objet de limitations.**
19. L'article 23 du RGPD ne pourrait d'ailleurs pas étendre la possibilité pour les Etats membres de limiter le droit de plainte lorsque les personnes concernées estiment que leur droit à la protection de leurs données à caractère personnel a été violé étant donné que, ce faisant, il porterait atteinte à l'essence du droit à la protection des données à caractère personnel.

c. Incompatibilité avec le mécanisme de cohérence et le rôle du Comité Européen à la Protection des Données (CEPD)

20. L'article 58.6 du RGPD prévoit que l'octroi de pouvoirs additionnels à une autorité de contrôle ne peut entraver le bon fonctionnement du chapitre VII du RGPD. Or, la proposition de loi crée des tensions flagrantes avec le mécanisme de cohérence institué par ce chapitre du RGPD.
21. Tout d'abord, ainsi que le prévoit le considérant 129 du RGPD, afin de veiller à faire appliquer le présent règlement et de contrôler son application de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union, **les autorités de contrôle devraient avoir, dans chaque Etat membre, les mêmes**

¹⁰ P. Goffaux, op. cit. , p.357.

missions » ; ce qui implique qu'un pouvoir additionnel ne peut être qu'accessoire, compatible et fonctionnellement subordonné au RGPD.

22. Or, conférer à l'Autorité une mission telle qu'un pouvoir d'émettre des décisions anticipées contraignantes n'a **rien d'une mission accessoire et risque d'impacter négativement ses homologues européens dans l'exercice de leur mission**. En effet, **si le droit national des autres Etats membres ne confie pas un telle mission de ruling à leur autorité de contrôle** (ce qui semble ne pas effectivement être le cas), **l'Autorité ne pourra, en tant qu'autorité chef de file¹¹, imposer ni soumettre à la concertation un projet de décision anticipée contraignante avec les autres autorités de contrôle concernées** par un projet de traitement de données transfrontalier étant donné qu'elles ne seront pas compétentes pour ce faire. Le mécanisme de cohérence ne peut intervenir que pour l'exercice de missions qui sont de la compétence des autorités de contrôle. **Seule une initiative parlementaire européenne pourrait ajouter une telle compétence de décision anticipée contraignante à toutes les autorités de contrôle.**
23. En outre, octroyer un tel pouvoir à l'Autorité à propos de traitements transfrontaliers¹² **risque de porter indûment atteinte à la bonne circulation des données au sein de l'Union et de nuire à l'application harmonisée du RGPD.**
24. **Pour ces motifs, les traitements de données à caractère personnel transfrontaliers devraient, en toute état de cause être exclus du champ d'application matériel de la proposition de loi, ce qui pose bien évidemment question en termes d'efficacité et d'opportunité.¹³**
25. Ensuite, **même si la proposition de loi prévoit des exceptions au caractère contraignant pour l'Autorité de ses décisions anticipées** et notamment lorsqu'elle n'agit pas en tant qu'autorité de contrôle chef de file ou que tant une décision et un avis du CEPD intervienne à la suite de la décision anticipée, le **risque demeure qu'une décision anticipée de l'Autorité fige une**

¹¹ Pour les traitements de données à caractère transfrontalier, le RGPD a prévu qu'une autorité de contrôle agit en tant qu'autorité « chef de file ». Il s'agit de l'autorité du pays de l'établissement principal ou de l'établissement unique du responsable du traitement ou du sous-traitant. Dans le cadre d'une plainte à propos d'un tel traitement, l'autorité chef de file mène l'enquête et instruit le dossier, elle élabore un projet de décision et coordonne la coopération avec les autres autorités de contrôle concernées. Dans le cadre de cette coopération, les autres autorités de contrôle qui s'estiment concernées (car, par exemple, des personnes concernées par le traitement résident dans leur Etat, des plaintes sur ledit traitement ont été déposées auprès d'elles etc) donnent leur point de vue sur le projet de décision, demandent des modifications à son sujet et peuvent saisir le CEPD en cas de désaccord persistant.

¹² Un traitement transfrontalier est un traitement de données à caractère personnel qui implique plusieurs Etats membres de l'UE, soit parce que le responsable du traitement (ou le sous-traitant) est établi dans plusieurs Etats, soit parce que le traitement affecte de manière substantielle des personnes concernées dans plusieurs Etats membres.

¹³ L'Autorité pouvant alors se prononcer sur des projets purement domestiques mais pas sur les projets ayant une dimension supranationale qui impliquent, par définition, souvent des traitements de données à grande échelle et des partages de données entre multiples intervenants

interprétation avant toute concertation européenne et nuise à l'application harmonisée du RGPD ; ce qui constitue un aspect très important pour les responsables du traitement qui réalisent des traitements de données transfrontaliers (l'existence de différences d'interprétation entre Etats membres étant souvent déjà actuellement critiquée par les responsables du traitement).

26. A ce sujet et à titre accessoire, l'Autorité relève qu'en tout état de cause, l'article 60/4, 7° proposé doit être supprimé et que la formulation de **l'article 60/4, 4° doit viser l'hypothèse des décisions, avis ou lignes directrices du CEPD adoptées dans le cadre du chapitre VII du RGPD** en lieu et place de viser, tant à l'article 60/4, 4° et à l'article 60/4, 7°, « des décisions et des avis dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence au sens de l'article 63 du RGPD » et « des indications ou des décisions contraignantes du CEPD » étant donné que cela porte atteinte au mécanisme de contrôle de la cohérence du RGPD en ce que, par exemple, le CEPD est également compétent, dans le cadre de sa mission de veille à l'application cohérente du RGPD, pour adopter uniquement des avis et lignes directrices qui peuvent d'ailleurs porter sur des traitements autres que des traitements transfrontaliers (cf. art. 70 RGPD), lignes directrices qui s'imposent à l'Autorité en tant qu'autorité de contrôle. C'est d'ailleurs aussi la raison pour laquelle **l'existence d'un avis, de lignes directrices ou d'une décision du CEPD applicable à la question posée par le demandeur d'une décision anticipée devrait constituer une condition d'irrecevabilité de la demande de décision anticipée**, ce qui n'est actuellement pas prévu par l'article 62/3 de la proposition de loi.

d. Contrariété à l'approche par le risque du RGPD, le principe d'accountability¹⁴ et le rôle assigné par le RGPD au DPO

27. L'ampleur, la complexité et la diversité des traitements de données à caractère personnel est devenue telle que le RGPD a été conçu selon une approche par le risque (risk-based approach). Cette approche implique l'intervention spécifique des autorités protection des données, par la voie de mécanismes consultatifs, à propos des traitements de données présentant des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées, toutes les autres situations relevant de la seule responsabilité du responsable du traitement¹⁵ ; ce qui constitue une régulation saine, sensée et conforme au principe de proportionnalité et à une utilisation raisonnée des deniers publics. Or, **la proposition de loi contrevient à cette approche par le risque au vu de l'intervention extrêmement large qu'elle propose de donner à l'Autorité** (à savoir « toutes les demandes relatives à l'application des principes fondamentaux et des lois qui ressortissent de sa compétence », donc en substance, toute question que pourrait vouloir poser un responsable du traitement).

¹⁴ Responsabilisation (art. 5.2 et 24 du RGPD)

¹⁵ Le responsable du traitement étant la personne physique ou morale, l'autorité publique, le service ou un organisme qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens d'un traitement de données à caractère personnel.

28. En outre, l'introduction d'un ruling contraignant tend à **contourner la logique des missions consultatives conférées par le RGPD aux autorités de contrôle** qui ne débouchent pas sur une décision liant l'Autorité, ce qui **dénature tant le rôle du régulateur**, qui lui a été conféré par le RGPD, **que la logique de responsabilité (accountability) du responsable du traitement** (art. 5, §2 et 24 RGPD).
29. Ce principe de l'accountability signifie que le responsable du traitement est responsable du respect des règles en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel, de la définition des mesures et actions à mettre en œuvre en vue de garantir ce respect (prise en compte de la protection des données dès la conception (privacy by design), tenue d'un registre des activités de traitement, nomination d'un DPO et offre d'un cadre lui permettant d'agir conformément au prescrit du RGPD, réalisation d'analyses d'impact quand cela est nécessaire, mise en place de politiques internes de traitements des données et de mesures de sécurité adéquates, ...), et qu'il doit être en mesure de démontrer cette conformité à tout moment, notamment, en documentant et justifiant ses choix. Selon ce principe, l'on n'est pas dans une logique de contrôle a priori systématique mais dans une logique de responsabilité permanente et démontrable du responsable du traitement. Or, **la proposition de loi contrevient à ce principe en ce qu'elle déresponsabilise les responsables du traitement en chargeant l'Autorité d'une grande partie de leurs obligations, en ce compris l'identification des risques éventuels posés par un traitement de données envisagé et la définition des mesures et actions à prendre afin de réduire ou annihiler ces risques et de garantir la conformité de ce traitement de données au cadre légal applicable.**
30. **Le rôle conféré aux délégués à la protection des données par le RGPD est également nié par la proposition de loi ; en violation dudit RGPD ;** alors qu'il s'agit d'un acteur fondamental dans la conscientisation au respect du RGPD. En effet, le RGPD lui confie les missions de (i) conseil du responsable du traitement ou du sous-traitant quant aux obligations qui leur incombent (article 39.1. a RGPD) et de contrôler le respect du RGPD et des autres législations applicables (article 39.1. b RGPD). Par ailleurs, le DPO s'est vu confier ce rôle et ces missions parce qu'au sein de l'organisation du responsable du traitement, il dispose d'un accès à tous les éléments pertinents lui permettant d'adopter des conseils éclairés sur les questions qui se posent en pratique¹⁶.

¹⁶ A titre accessoire, si la proposition de loi poursuit son chemin législatif et que ses auteurs parviennent à lever les critiques fondamentales y relatives, il convient de prévoir que la demande de décision anticipée doit également contenir l'avis motivé et documenté du délégué à la protection des données relatif aux questions adressées à l'Autorité, pour les demandeurs qui disposent d'un tel délégué (art. 62/2 de la proposition).

e. Atteinte à l'obligation d'impartialité de l'Autorité.

31. L'article 8.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne impose que le respect du droit à la protection des données à caractère personnel soit soumis au contrôle d'une autorité indépendante.
32. Conférer aux responsables du traitement et aux sous-traitants le droit d'obtenir de l'Autorité des décisions anticipées qui la lient **nuît à son devoir d'impartialité**. En effet, **comment les organes de l'Autorité en charge du contrôle, de la médiation et des décisions contentieuses pourront encore agir de manière impartiale** étant donné que leurs directeurs, ainsi que le prévoit la proposition de loi, auront préalablement participé et seront tenus par ces décisions anticipées, pendant au moins 5 ans, lorsqu'elles s'appliquent dans les situations qu'ils seront amenés ultérieurement à contrôler et, le cas échéant, à sanctionner ?
33. **En conclusion des points qui précèdent, l'Autorité considère que plusieurs obstacles fondamentaux, liés à la matière même avec laquelle opère l'Autorité de protection des données ainsi qu'au respect du RGPD et d'autres normes internationales, s'opposent à l'adoption de la proposition de loi étant donné qu'ils remettent en cause tant son caractère nécessaire que sa légalité.**
34. Si le processus législatif de la proposition de loi venait à être poursuivi, elle doit, en vertu de l'article 51.4 du RGPD, faire l'objet, sans tarder, d'une **notification à la Commission européenne**.
35. En plus de sa conformité aux normes de droit international d'application directe, il convient également de s'interroger quant à sa conformité à la Constitution.

C. Compatibilité de cette mission additionnelle avec la Constitution ?

a. Matière réservée par l'article 22 de la Constitution à la loi au sens formel du terme

36. **Comme déjà explicité, la proposition de loi détermine de manière très large l'objet des demandes de décisions anticipées qui pourraient être adressées à l'Autorité** en visant *« toutes les demandes relatives à l'application des principes fondamentaux et des lois qui ressortissent à sa compétence telle que visée à l'article 4 »* (lequel article ne les détermine pas de manière

exhaustive) à propos de toute « *situation particulière ou opération envisagée qui n'a pas encore produit d'effets* ».

37. Cette disposition permettra donc de solliciter de l'Autorité une décision anticipée relative à l'interprétation non seulement du RGPD mais également de la Directive (UE) 2016/680 (Police-Justice), 2002/58 (ePrivacy), de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ou encore de lois spécifiques telles que celle du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, des dispositions législatives nationales spécifiques adoptées pour encadrer des traitements de données spécifiques, généralement dans le secteur public ou encore de lois qui imposent ou interdisent certains traitements de données à des acteurs, généralement du secteur privé, telles que par exemple l'article 46/2 de la loi du 4 avril 2014 relatives aux assurances qui interdit aux assureurs de refuser un contrat ou d'augmenter le coût du produit d'assurance parce que le candidat assureur refuse d'utiliser un objet connecté qui récolte ses données à caractère personnel concernant son mode de vie ou sa santé (type bracelet connecté mesurant les paramètres de la personne qui le porte)
38. Cette **absence de limitation, par la proposition de loi, du champ d'application matériel de cette mission** (alors que l'approche par le risque du RGPD le requiert afin de concentrer les missions de contrôle préalable des autorités de protection des données sur les traitements de données à haut risque qui nécessitent une telle intervention – cf. supra point 27) **pose question au regard de l'article 22 de la Constitution**. Cette disposition constitutionnelle réserve à la loi le monopole de la détermination des ingérences des pouvoirs publics dans les droits au respect de vie privée et à la protection des données à caractère personnel ; ce qui implique, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la jurisprudence de la Section législation du Conseil d'Etat¹⁷, que quelle que soit la matière concernée, il appartient au pouvoir législatif de déterminer les éléments essentiels¹⁸ des traitements de données à caractère personnel envisagés. Le pouvoir exécutif (le Roi ou le Gouvernement) ne peut que préciser, dans une norme de rang réglementaire, des modalités des traitements de données dont les éléments essentiels ont été déterminés par la loi.
39. Or, **en permettant à l'Autorité de déterminer comment le RGPD s'appliquera à une situation particulière pour les traitements de données dont la base de licéité est une**

¹⁷ Voyez notamment l'avis 68.936/AG du Conseil d'Etat du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, points 101 et s. et l'avis n° 73.507/2 du Conseil d'Etat du 5 juin 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la numérisation et à l'opérationnalisation des procédures de maintien exceptionnel applicables durant le parcours de l'élève dans le tronc commun', point 1 de la 2^{nde} observation générale et les références citées ou C.C., 22 septembre 2022, 110/2022, B 11.2

¹⁸ Ces éléments essentiels étant en principe la ou les finalités du traitement encadré, les catégories de données à caractère personnel nécessaires à la réalisation de chaque finalité, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées, les catégories de destinataires des flux de données éventuellement nécessaires à la réalisation de chaque finalité et la durée maximale de conservation des données pour la réalisation de chaque finalité.

mission de service public (6.1.e RGPD) ou une obligation légale (6.1.c RGPD), la proposition de loi lui confère un pouvoir quasi-réglementaire qui contrevient au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution. A titre d'exemple, si une autorité publique sollicite de l'Autorité une décision anticipée sur la façon d'interpréter les dispositions de sa loi ou de son décret organique qui déterminent spécifiquement les modalités de ses traitements de données, l'Autorité va devoir, le cas échéant, pallier une lacune législative ou faire œuvre réglementaire alors que c'est au législateur qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel et au Roi ou du gouvernement qu'il appartient d'exécuter les lois.

40. Dès lors, à l'instar de la loi précitée de 2002 qui prévoit que « la décision anticipée (en matière fiscale) ne peut emporter modération ou exemption d'impôt (en raison du principe constitutionnel suivant lequel nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par la loi¹⁹) », si la proposition de loi poursuit son cheminement législatif, il convient de **prévoir que la décision anticipée ne peut ni déterminer, ni préciser les éléments essentiels d'un traitement de données dont la base de licéité repose sur l'article 6.1.e ou 6.1.c du RGPD** étant donné que ce pouvoir appartient au législateur au sens formel du terme et, en ce qui concerne le pouvoir de précision, au Roi ou au Gouvernement compétent.

41. **Il convient encore de s'interroger quant à la question de savoir si le pouvoir que la proposition de loi envisage d'attribuer à l'Autorité ne va pas au-delà des pouvoirs qui peuvent être attribués aux autorités administratives indépendantes :**

b. Attribution d'un pouvoir quasi-réglementaire ou d'une marge substantielle d'appréciation discrétionnaire, au-delà de ce qu'impose le RGPD, à une autorité de contrôle indépendante

42. Même s'il impose des obligations concrètes à charge des responsables du traitement et octroie des droits concrets aux personnes concernées, **le RGPD constitue un cadre juridique général pour ce qui est de la licéité des modalités de réalisation des traitements de données à caractère personnel**, fondé sur des principes (art. 5 RGPD) et une logique de responsabilisation des acteurs (art. 24 RGPD). Ce cadre se veut flexible au vu des évolutions tant des technologies que des risques. **Il laisse aussi aux législateurs des États membres le soin de définir certaines modalités concrètes de mise en œuvre de certains traitements de données à caractère personnel.**

¹⁹ Avis du CE, n° 33.322/2, p. 43

43. **L’octroi à l’Autorité d’un pouvoir de décision anticipée**, par lequel elle sera amenée à déterminer comment le RGPD (ou d’autres dispositions légales) s’appliquera à certains traitements de données à caractère personnel, **revient à lui octroyer un pouvoir quasi-réglementaire ou à tout le moins, lui octroie une marge substantielle d’appréciation discrétionnaire**. Comme relevé par l’avocat général Bresseler dans ses conclusions précédant l’arrêt de la Cour de cassation du 13 juin 2003, *« les autorités disposent d’un pouvoir discrétionnaire d’appréciation lorsque, appelées à prendre une décision concernant des circonstances de fait déterminées, elles ont une certaine faculté d’appréciation : entre plusieurs solutions juridiquement fondées, elles peuvent opter pour celle qui leur semble la plus adéquate »*²⁰.
44. **L’attribution de tels pouvoirs/missions à des autorités non gouvernementales, telles que l’Autorité, pose la question de leur admissibilité au regard de la Constitution** tant au regard de l’**absence d’ancrage constitutionnel** de telles attributions de pouvoirs (alors que, selon l’article 33 de la Constitution, les pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution) qu’au regard de l’**absence de contrôle hiérarchique et de tutelle de la part du pouvoir exécutif** sur ces autorités indépendantes et donc de l’**absence de toute responsabilité politique** assumée par le pouvoir exécutif pour ces décisions. Cela pose donc la question de la **compatibilité de cette attribution de pouvoir avec les principes généraux du droit public belge** (article 33, 37, 105 et 108 de la Constitution)²¹.
45. **Le Conseil d’Etat et la Cour constitutionnelle admettent néanmoins des dérogations à ces principes lorsque cela est nécessaire pour se conformer à une exigence imposée par le droit européen**²², ce qui n’est pas le cas du pouvoir de décision anticipée prévu par la proposition de loi, le RGPD n’imposant pas l’exercice d’une telle mission aux autorités de protection des données²³
46. **Sauf dans cette hypothèse** où le droit européen impose, à titre exclusif, aux autorités de régulation

²⁰ P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2^{ème} édition, Bruylant, P. 156.

²¹ Slautsky, E., « Les autorités administratives indépendantes en Belgique : entre para-légalité et primauté du droit européen » in Clarenne, J. et al. (Dir.), Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l’Europe, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p.137

²² Pour le C.E., voyez les avis suivants : Avis C.E., n°70.956/2 du 7 mars 2022 sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l’Autorité de protection des données », P. 9 à 11 ; avis C.E. n° 69.166/4 du 10 juin 2021, p. 9 à 25 ; avis C.E., n° 68.836 du 18 février 2021 ; avis C.E., n° 67.719 du 15 juillet 2020 ; avis C.E., n° 63.202/2 du 26 avril 2018, n° 3185/001, p. 129 ; avis C.E., n°58.106/2 du 30 septembre 2015 ; avis C.E., n° 50.003/4 du 26 septembre 2011, p. 14. Pour la Cour constitutionnelle, voyez, notamment, C.C., arrêt du 18 novembre 2010, n° 130/2010. Notez que le Conseil d’Etat requiert, en outre, qu’une autorité politiquement responsable ratifie la réglementation adoptée par l’organisme qui n’est pas politiquement responsable (Voyez, par exemple, C.E., Avis n° 58.106/2 du 30 septembre 2015). Toutefois, la Cour constitutionnelle ne requiert pas pareille exigence

²³ Bien au contraire, l’attribution d’un tel pouvoir s’opposant à plusieurs logiques du RGPD ainsi qu’explicité dans les points précédents de l’avis

nationale l'exercice un pouvoir (même de nature réglementaire)²⁴ (*quod non*, en l'espèce), **l'attribution de pouvoirs à des autorités non gouvernementales, telles que l'Autorité de protection des données, ne peut se faire que moyennant le respect des quatre conditions suivantes**, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle²⁵ et de la légisprudence du Conseil d'Etat²⁶:

- L'attribution de pouvoirs ne peut intervenir que dans **une matière technique déterminée telle que** l'autorité non gouvernementale visée est la mieux placée pour l'exercer ;
- **La compétence attribuée, dont l'étendue doit être précisée par la loi, se doit d'être spécifique, de portée limitée et ne peut emporter qu'une compétence discrétionnaire fortement réduite ;**
- **Tant un contrôle juridictionnel qu'un contrôle parlementaire (voire une ratification par une autorité politique responsable)²⁷ doivent être prévus** à son sujet et ;
- L'attribution de pouvoirs **ne peut pas porter sur des éléments essentiels de matières réservées à la loi par la Constitution.**

47. Or, aucune de ces conditions n'est remplie en l'espèce pour les motifs suivants :

- l'absence de détermination claire et exhaustive des normes qui ressortent du contrôle de l'Autorité, la marge substantielle d'appréciation discrétionnaire confiée à l'Autorité et la non-limitation de cette compétence d'adoption de décisions anticipées à certaines catégories de projets de traitements de données;
- l'absence de détermination de voies de recours à l'encontre de la décision. Concernant le contrôle parlementaire, la Cour Constitutionnelle exige au moins un contrôle d'une certaine consistance étant donné qu'elle a estimé que le pouvoir de nomination des membres d'une autorité par la Chambre des Représentants et l'obligation de publication annuelle sur internet d'un rapport sur l'accomplissement de ses missions ne permettait pas d'établir la présence d'un contrôle parlementaire²⁸. En l'espèce, il convient de s'interroger quant à la question de savoir si imposer à l'Autorité, sans autre précision, la transmission au Parlement d'un rapport sur l'exercice de sa mission d'adoption de décisions anticipées suffit à considérer la présence d'un contrôle parlementaire suffisant.
- Quant à la dernière condition, il est renvoyé aux développements ci-dessus relatifs au principe de

²⁴ Voyez à ce sujet SLCE, avis 69.166/4 du 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques, observation 2.2.4 et sources citées.

²⁵ Slautsky E., op. cit., p. 139.

²⁶ Pour le Conseil d'Etat, voyez, notamment, les avis suivants : Avis C.E., n° 63.202/2 du 26 avril 2018, n° 3185/001, p. 140 ; Avis C.E., n° 67.425/3, 67.426/3 et 67.427/3 du 26 mai 2020, p. 11-12. Pour la Cour constitutionnelle, voyez, notamment, C.C., arrêt du 21 novembre 2013, n° 158/2013 ; C.C., arrêt du 11 juin 2015, n° 86/2015 ; C.C., arrêt du 9 juin 2016, n° 89/2016

²⁷ La section de législation du Conseil d'Etat exige une ratification par une autorité politiquement responsable des normes adoptées par un organe public indépendant (voyez, par exemple, Avis C.E., n° 63.202/2 du 26 avril 2018, in Doc. Parl., Ch., sess. ord. 2017-2018, n° 3185/001, p. 142). Toutefois, la Cour constitutionnelle n'impose pas une telle exigence.

²⁸ C.C., n°110/2022 du 22 décembre 2022, B. 38.2

légalité qui établissent son non-respect par la proposition de loi (points 36 à 40).

48. La proposition de loi, si elle est maintenue, doit donc être revue au regard de ces développements et il est **recommandé de solliciter l'avis du Conseil d'Etat à son sujet et de l'interroger spécifiquement, notamment, sur ces questions.**

D. Comparaison avec les bacs à sables réglementaires de l'Information Commissioner's Office (ICO).

49. Dans les développements préalables à la proposition de loi, ses auteurs assimilent le ruling à une certification²⁹, relèvent qu'une telle compétence « *n'affecte en rien les missions et pouvoirs des autorités de contrôle compétentes* » et « *renvoient également à plusieurs projets pilotes au Royaume-Uni dans le cadre desquels des regulatory sandboxes « bacs à sables réglementaires » ont été testés avec succès.* »
50. Une telle **comparaison avec les bacs à sable réglementaires n'est d'aucune pertinence.** Sans veiller à l'exhaustivité des raisons qui mènent à cette conclusion, l'Autorité relève néanmoins les quelques différences suivantes, qui sont fondamentales. Ainsi qu'il ressort du site web de l'ICO et de son guide sur les sandboxes³⁰ et contrairement au dispositif proposé par la proposition de loi :
- **L'accompagnement de l'ICO ne résulte pas en une décision contraignante pour l'ICO et ne constitue pas un audit** dans le cadre duquel il analyse tous les risques associés à l'innovation en projet ; l'ICO émet **un avis comparable à un avis rendu en vertu de l'article 36 du RGPD. Pendant le processus, l'ICO délivre uniquement un « statement of comfort form enforcement »** qui établit que tout constat d'infraction à la législation de protection des données pendant l'accompagnement ne va pas immédiatement conduire à une inspection pour autant qu'un dialogue collaboratif et coopératif avec l'ICO soit maintenu.
 - Il est clairement prévu que **le responsable du traitement reste responsable de sa conformité à la loi**, en ce compris la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel, **et de celle de ses projets d'innovation ;**
 - **C'est l'ICO qui sélectionne les organisations** qu'il accompagne, sur base (1) d'une liste de **technologies émergentes et innovantes**, établie par l'ICO, et qui sont utilisées dans les projets appelables, (2) du **bénéfice potentiel du projet pour la société** dans son ensemble,

²⁹ A ce sujet, l'Autorité renvoie à ses développements précédents concernant ses pouvoirs consultatifs et d'autorisation existants qui mettent en évidence les différences en termes d'impact et de conséquences

³⁰ Informations disponibles à l'adresse suivante https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-sandbox/?utm_source=chatgpt.com, consultées pour la dernière fois le 20 janvier 2026.

(3) du **degré d'innovation** du projet, (4) du **caractère adéquat de la capacité opérationnelle fournie par l'organisation demanderesse ainsi que de son plan de participation** (l'organisation doit être prête à s'engager dans le processus avec un plan clair et réaliste) et (5) des **ressources disponibles au sein de l'ICO**.

- Un **nombre très limité de projets est accepté** pour faire l'objet de ce type d'accompagnement. **Actuellement, 5** projets ont été acceptées et font l'objet d'un accompagnement encore **en cours dont 3 ont commencé mi-2024** (3 depuis avril, juillet et septembre 2024 et 2 depuis août et septembre 2025)³¹
- Les accompagnements durent **en principe entre 8 semaines et 12 mois**, selon les défis particuliers que les demandes impliquent.

51. Force est donc de constater que **le mécanisme de sandboxes de l'ICO³² est fondamentalement différent du dispositif proposé par la proposition de loi et qu'il est plus en adéquation avec les principes explicités ci-avant.**

52. **Pour autant qu'un budget suffisant soit alloué à l'Autorité à cet effet** (l'Autorité ne disposant à l'heure actuelle pas des ressources nécessaires pour accomplir toutes ses missions existantes et notamment pour traiter la multitude de questions et plaintes qu'elle reçoit ni pour entamer des enquêtes d'initiative, ce qui implique qu'elle ne dispose d'aucune capacité pour accomplir une mission additionnelle) et que la Commission comptabilité de la chambre l'approuve (cf. le point 54), **il pourrait être envisagé de confier à l'Autorité une certaine mission d'accompagnement individualisé tout en veillant à ce que ses modalités soient conformes aux développements précités, à ce qu'elle ne débouche pas sur une déresponsabilisation du responsable du traitement** mais uniquement sur une immunité d'inspection temporaire et conditionnée au respect de conditions postulats et principes **et que l'Autorité garde la maîtrise quant au choix et au nombre de responsables du traitement accompagnés** (moyennant l'adoption préalable et transparente d'une liste de domaines et de critères de tri). Comme relevé par le **Center for Information Policy Leadership (CIPL)** dans son rapport d'octobre 2025 sur les bacs à sables réglementaires, cet aspect budgétaire et la possibilité pour l'Autorité de sélectionner stratégiquement les projets accompagnés pour maximiser le bénéfice tant pour le demandeur que pour la société civile étant un des **facteurs clés de réussite** de ce type d'accompagnement³³.

³¹ <https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/current-projects/>

³² Qui est d'ailleurs similaire au mécanisme d'accompagnement renforcé développé par la CNIL, l'autorité de contrôle française. Voy. à ce sujet https://www.cnil.fr/sites/default/files/2023-02/charte_accompagnement_des_professionnels.pdf

³³ Center for Information Policy Leadership, Learning from practice: designing effective regulatory sandboxes, Octobre 2025, p. 12, disponible à l'adresse suivante consultée pour la dernière fois le 22/01/2026 : https://info.hunton.com/hubfs/CIPL/CIPL_Designing_Effective_Regulatory_Sandboxes_Oct25.pdf?_hsenc=p2ANqtz-OY3Ey2HgmlYHc6qvdrv5L6qsiG87pwIik2gmxaYzfr4kcXTJy4VuoSPG49ftTcsX5o6Eue31Nd-AoRNEJR2g0N7VOKQ&_hsmi=386132820

E. Budget à prévoir pour ce type de missions

53. **Les développements préalables à la proposition de loi n'abordent pas la question de l'impact budgétaire du dispositif qu'il propose. Il s'agit pourtant d'une question fondamentale** étant donné qu'à défaut d'allouer un budget adéquat à l'Autorité pour ce faire, s'en suivra un risque important de décisions anticipées illégales. En effet, sans disposer de moyens pour exercer une telle mission, les vérifications et analyse nécessaires requises ne pourront être effectuées correctement. L'Autorité pourra, dans ces situations, voir sa responsabilité civile engagée par un responsable de traitement ou un sous-traitant qui aura réalisé des investissements pour concrétiser le projet de traitement de données ayant fait l'objet de la décision anticipée qui se sera avérée illégale a posteriori. De telles décisions illégales pourront également générer des recours contre l'Autorité de la part des personnes concernées. En outre, si un budget suffisant n'est pas alloué à l'Autorité pour ce faire, la responsabilité du pouvoir législatif pourrait également être engagée.
54. La Commission comptabilité de la Chambre a décidé, l'année passée, que l'Autorité, tout comme les autres organes collatéraux de la Chambre, serait soumise à un **gel des recrutements jusqu'en fin 2029**³⁴. Ce gel des recrutements devra être levé si une nouvelle mission lui est attribuée. En outre, **l'Autorité rappelle que :**
- elle **ne peut se dispenser d'exercer les missions que le RGPD** lui impose et que la Belgique est tenue, en vertu de l'article 52.4 du RGPD, de veiller à ce que l'Autorité dispose de ressources humaines, techniques et financières ainsi que des locaux et de l'infrastructure nécessaires à l'exercice effectif de ses missions et de ses pouvoirs ;
 - **sa mission d'autorisation spécifique**, visée à l'article 23, §3 de sa loi organique et qui lui a été allouée par la loi du 25 décembre 2023³⁵, **n'a pas fait l'objet d'une allocation de budget** ;
 - comme relevé par l'Autorité dans son plan stratégique pour les années 2026 à 2028, **sa situation budgétaire actuelle l'amène déjà à devoir procéder à des priorisations et choix dans l'exercice de ses missions** au vu de l'augmentation constante du nombre de dossiers adressés à l'Autorité depuis 2018 et de l'importance de préserver la qualité de sa mission de régulation³⁶ ;
 - ainsi qu'il ressort de sa dernière mesure de charge de travail réalisée en 2025, étant donné que le **flux de codes de conduite et d'analyse d'impact relatives à la protection des données à revoir a été relativement limité** et que les travaux en matière de certification n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière, **si la charge de travail devait à l'avenir augmenter significativement dans un de ces trois domaines, une augmentation du cadre du**

³⁴ Rapport du 23 juillet 2025 de la Commission de la Compatibilité de la Chambre sur le cycle budgétaire des institutions à dotation, doc. Parl., 56, 0983/001, p 72 et 73.

³⁵ Loi du 25 décembre 2023 modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'APD

³⁶ Plan stratégique 2026-2028 de l'Autorité de protection des données, disponible sur son site web, p.12 et s.

personnel de l'Autorité devrait être prévue ³⁷ ;

- comme relevé par l'Autorité également dans son plan stratégique, plusieurs règlements européens récemment adoptés (**digital rulebook**) impliqueront une **augmentation de la charge de travail de l'Autorité** ainsi qu'un devoir de coordination avec les (autres) autorités compétentes désignées. A titre d'exemple, elle devra, à tout le moins, être associée aux **bacs à sable réglementaires des systèmes d'intelligence artificielle innovants** (art. 57.10 du règlement (UE) 2024/1689).

55. Or, le Conseil d'Etat a déjà relevé, à propos du ruling en matière fiscale, que « pour que le SPF Finances puisse répondre aux demandes de décisions préalables dans des délais raisonnables, il faudra mobiliser un nombre important de fonctionnaires compétents et expérimentés sans que cela ne soit de nature à porter préjudice aux autres missions de ce service »³⁸.
56. L'estimation avec précision du budget nécessaire pour assumer cette nouvelle mission de décision anticipée est par nature difficile et il convient pour ce faire **de se baser dans un premier temps sur des projections qui pourront être révisées à un stade ultérieur** sur base des rapports d'activité. Vu l'impact que la proposition de loi alloue aux décisions anticipées, son champ d'application très large, le confort qu'elle offrirait aux responsables du traitement ainsi qu'à leurs DPO, juristes, avocats et consultants externes (à qui elle offrirait un « filet de sécurité » sous forme de second avis, et dont certains se spécialiseront dans la préparation et la gestion de telles demandes) l'Autorité anticipe un nombre très important de demandes de décisions anticipées.
57. Il convient tout d'abord de relever que **le service des décisions anticipée en matière fiscale**, qui fait partie du SPF Finances (composé de 21.133 collaborateurs en 2024), **dispose à lui seul d'un nombre de membre du personnel qui dépasse déjà le cadre du personnel (93 ETP) de l'Autorité** (qui doit avec ce cadre assumer toutes les missions que le RGPD lui impose). Ainsi qu'il ressort du dernier rapport annuel de ce service des décisions anticipées en matière fiscale³⁹, **ce service dispose en effet de près de 100 ETP pour répondre à un peu plus de 1000 demandes de décisions anticipées par an.**
58. De plus, si l'on se projette sur le fait que chaque délégué à la protection des données (8579 DPO déclarés auprès de l'APD) adressera en moyenne 2 demandes de décisions anticipées par an à l'APD

³⁷ Rapport de la Commission de la Comptabilité de la Chambre sur les comptes de l'année budgétaire 2014, les ajustements budgétaires 2024 et 2025 et les propositions budgétaires pour 2026 des organes collatéraux de la Chambre, Doc. Parl., 56 ; 0983/004, p. 139.

³⁸ Avis C.E. n° 33.322/2 sur un avant-projet de loi visant à réformer l'impôt des sociétés et à promouvoir les investissements » devenu la loi précitée du 24 décembre 2002, p.46

³⁹ https://www.ruling.be/sites/default/files/content/download/files/rapport_annuel_sda_2024_fr_a4.pdf

(ce qui constitue une estimation basse) et que l'on y ajoute les demandes émanant de responsables du traitement qui ne disposent pas de DPO et d'autres professionnels (avocats et bureaux de consultance notamment), **l'on peut projeter un nombre très conséquent de demandes de décisions anticipées, de l'ordre de 19.000 par an.**

59. Il convient aussi de tenir compte du fait qu'**en 2024, plus 3000 demandes d'informations ont été adressées au service de 1^{ère} ligne de l'Autorité** (dans le contexte actuel dans lequel aucune décision anticipée contraignante ne peut être adoptée par l'Autorité et au vu de la précision figurant sur le site web de l'Autorité selon laquelle l'Autorité ne répond pas à ces demandes d'informations par un avis sur une situation spécifique mais s'efforce d'orienter le mieux possible en se référant à des dispositions légales, des principes de protection des données, une jurisprudence ou doctrine éventuelle et des lignes directrices pertinents pour la demande d'information). Offrir aux responsables du traitement la possibilité d'obtenir une décision anticipée relative à un traitement ou une situation particulière les encouragera inévitablement à transmettre un nombre de demandes bien plus élevé.
60. L'exercice de cette mission de décision anticipée nécessiterait un temps de travail très conséquent par dossier étant donné, non seulement, le caractère contraignant pour l'Autorité de la décision anticipée et l'absence de limitation par la proposition de loi de l'ampleur des questions pouvant lui être adressées, mais également, le fait que, par nature, l'analyse de licéité (uniquement au regard du RGPD) des modalités d'un projet de traitement de données à caractère personnel porte sur divers aspects tels que, notamment, sa base de licéité, sa légitimité, le caractère déterminé de sa ou ses finalités, les principes de minimisation et d'exactitude des données, le principe de limitation de conservation des données, l'existence et la qualité de l'information des personnes concernées, le respect des conditions spécifiques imposées pour le traitement de données sensibles, les traitements ultérieurs éventuels, les mesures organisationnelles et techniques mises en place, l'intervention du DPO, la réalisation d'une analyse d'impact en cas de besoin...De plus, il est fréquent que des projets de traitement de données impliquent plusieurs intervenants, soit plusieurs responsables du traitement et sous-traitants et des destinataires des données.
61. En d'autres termes, il est totalement illusoire de croire, si l'on s'en tient aux termes de la proposition, qu'une « question anticipée » pourrait faire l'objet d'une « simple » analyse des règles applicables et d'une conclusion positive ou négative à la question de savoir si le traitement de données envisagé « est conforme au cadre légal existant ». Tout au contraire, chaque demande de décision anticipée devrait, vu la nature des règles relatives à la protection des données (qui ne s'articule pas en interdictions ou obligations absolues mais en des prescriptions quant à la manière de réduire les risques au maximum), inévitablement faire l'objet d'une analyse approfondie de tous les aspects de ce traitement et d'une appréciation « au cas par cas », pour l'application de chaque principe posé par le RGPD et règle issue des autres législations. Par ailleurs, chaque décision anticipée portant sur un

traitement de données bien spécifique, il serait illusoire de s'imaginer que l'Autorité pourrait aisément « recycler » ou répéter des décisions anticipées antérieures dans d'autres décisions.

62. A titre d'exemple, **une inspection** (qui est, la plupart du temps, limitée à la saisine du plaignant invoquant, dans sa plainte, une ou plusieurs infractions à des dispositions spécifiques du RGPD) **nécessite déjà actuellement une moyenne de 19.5 jours ouvrables de travail d'un agent.**
63. En outre, non seulement le service qui sera en charge de l'adoption de ces décisions contraignantes devrait disposer des moyens suffisants à cet effet mais une telle mission aura également un **impact sur tous les autres services de l'Autorité au vu des besoins de coordination** que ce type de mission générerait en raison du caractère contraignant des décisions anticipées.
64. Dès lors, **l'Autorité considère , à titre prévisionnel, que le nombre d'ETP supplémentaires nécessaire à l'exercice de cette nouvelle mission sera dans un 1^{er} temps (pour la 1^{ère} année) de 30** et ce, pour autant, d'une part, qu'une réévaluation soit réalisée régulièrement par la suite (et dès la 1^{ère} année d'exécution de cette nouvelle mission) et que le budget nécessaire soit alors alloué en fonction et, d'autre part, que la proposition de loi prévoit un système de ticketing prévoyant qu'une fois épuisées les ressources allouées à l'exercice de cette mission, elle sera mise en suspens le temps que lesdites ressources se libèrent.
65. Enfin, si son processus législatif est poursuivi, la proposition de loi devrait également prévoir une **date d'entrée en vigueur différée** étant donné que celle-ci ne pourra intervenir qu'au moins 6 mois après l'octroi du budget nécessaire à l'Autorité.

F. Remarques particulières complémentaires.

66. Au vu de l'importance des remarques générales de l'Autorité sur la proposition de loi, s'il est décidé de poursuivre son processus législatif, d'importantes adaptations devront y être apportées au préalable. C'est pourquoi, si tel est le cas, elle souhaite à nouveau être consultée, une fois que ces modifications auront été apportées, et elle se limite, pour le surplus, à quelques remarques particulières, à titre tout à fait accessoire, et ce en plus des quelques remarques particulières déjà formulées de manière incidente, dans le cadre de ses observations générales.

a. Champ d'application matériel de la proposition de loi et conditions de recevabilité des demandes de décision anticipée

67. En sus des remarques déjà formulées sur le champ d'application matériel du mécanisme de décisions anticipées envisagé par la proposition de loi (telles que, notamment, son **caractère imprécis** au vu

de l'absence de détermination exhaustive des normes dont l'Autorité doit veiller au respect à l'article 4 de sa loi organique, ce qui nécessite une détermination par la proposition de loi des normes à propos desquelles une décision anticipée peut être demandée ; son caractère **trop large et problématique** au regard tant du principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution qui implique **d'exclure les projets de traitement de données dont la licéité est fondée sur l'article 6.1.c du RGPD ou l'article 6.1.e du RGPD**, que du chapitre 7 du RGPD qui implique **d'exclure les projets de traitement de données transfrontaliers**), l'Autorité relève également l'**absence de prise en compte de l'existence d'autres autorités de protection de données**, telles que le COC, le Comité R et le Comité P. Si l'intention des auteurs de la proposition de loi est de conférer à ces autorités de contrôle une telle compétence de décisions anticipées, il convient de le prévoir et de solliciter également leur avis. En tout état de cause, il ne serait **pas légitime pour l'Autorité de disposer d'une compétence de décisions anticipées sur les projets de traitements de données qui relèvent de la compétence de ces autres autorités de contrôle**.

68. En outre, à plusieurs reprises, la proposition de loi utilise la **notion de « situation particulière ou opération envisagée »** empruntée à la loi fiscale précitée du 24 décembre 2022. Pour ce qui est des questions d'application du RGPD, il s'agit plutôt de **questions relatives aux (modalités de) projets de traitements de données à caractère personnel**.

69. L'article 7 de la proposition de loi traite des **causes d'irrecevabilité** des demandes de décisions anticipées en prévoyant que :

"Art. 62/3. Une décision anticipée ne peut être donnée lorsque :

1° la demande a trait à des situations ou à des traitements envisagés ayant déjà commencé ou identiques aux traitements faisant l'objet d'un recours administratif ou d'une action judiciaire entre l'État belge et le demandeur ;

2° l'octroi d'une décision anticipée serait inapproprié ou inopérant en raison de la nature des dispositions légales ou réglementaires invoquées dans la demande ;

Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les matières et dispositions visées à l'alinéa 1er, 2°."

70. Force est de constater que les auteurs de la proposition de loi ont reproduit la loi fiscale précitée de 2002 sans l'adapter au contexte de l'Autorité de protection des données, ce qui se révèle notamment dans cette disposition proposée visant les recours « entre l'Etat belge et le demandeur » alors que, comme explicité ci-dessus, **en matière de protection des données, c'est l'Autorité, qui peut être engagée dans un recours devant la Cour des marchés et toutes les personnes concernées par un traitement de données à caractère personnel peuvent également saisir les cours et tribunaux**. Cela impliquerait la **nécessité de prévoir un mécanisme de notification spécifique par les greffes des recours** déposés devant les cours et tribunaux au sujet des questions qui tomberont dans le champ d'application matériel du dispositif de la proposition de loi ; ce qui nécessiterait aussi une **adaptation du Code judiciaire à cet effet avant que la loi n'entre**

en vigueur (à prévoir dans la proposition de loi dans une disposition traitant de son entrée en vigueur).

71. Quant à la disposition prévoyant l'irrecevabilité de la demande de décision anticipée en raison de son caractère inapproprié ou inopérant au vu des dispositions légales ou réglementaires invoquées avec délégation au Roi de déterminer lesdites matières ou dispositions normatives, elle pose question tant en raison de son imprévisibilité qu'en en raison du statut d'autorité indépendante de l'Autorité. Pour ces motifs, **c'est au législateur et non au Roi qu'il revient de déterminer de manière précise le champ d'application matériel du dispositif proposé.**

b. Champ d'application personnel de la proposition de loi

72. Prévoir qu'un **sous-traitant** puisse solliciter une décision anticipée (art. 62/2) relativement à un traitement de données à propos de modalités qui sont du ressort de la responsabilité du responsable du traitement ou de modalités qui sont du ressort tant du sous-traitant que du responsable du traitement pose également question. Si la ou les questions porte(nt) sur des modalités du traitement qui sont du ressort tant du responsable du traitement que de son sous-traitant ou du ressort unique du responsable du traitement, le responsable du traitement devrait nécessairement être le demandeur de la décision anticipée.

c. Formalités liées à l'introduction de la demande de décision anticipée et délais de traitement

73. En sus de la remarque relative au rôle du délégué à la protection des données formulée au point 30 (nécessité de prévoir dans la proposition de loi que la demande doit être accompagnée de son analyse documentée et motivée sur les questions posées), l'Autorité relève que l'article 62/2 proposé doit prévoir que la **description des activités du demandeur se doit d'être complète** étant donné que cela est indispensable pour apprécier la licéité d'un projet de traitement de données à caractère personnel et son impact potentiel sur les personnes concernées.
74. Quant au **délai de traitement** de la demande envisagé dans la proposition, l'Autorité ne peut que constater son caractère à l'évidence bien **trop réduit et trop peu flexible**. Déjà pour les bacs à sable réglementaire de l'ICO qui n'ont pas les mêmes conséquences pour le régulateur, ces délais sont compris entre 2 et 12 mois. Il convient donc de prévoir un délai allant de 3 à 12 mois avec la possibilité pour l'Autorité de prolonger ce délai de 6 mois en fonction de la complexité du projet de traitement envisagé faisant l'objet de la demande anticipée ou de l'objet de la demande anticipée elle-même, à l'instar ce que le RPDG prévoit, en son article 37, pour les demandes d'avis sur les projets de traitement de données à caractère personnel à haut risque résiduel (après DPIA).

75. En outre, il est fondamental que la proposition de loi prévoie que délai ne commence à courir qu'à partir du moment où l'Autorité a reçu toutes les informations complémentaires et documents (complets et finaux) nécessaires à l'exercice de sa mission. Le délai **ne peut en effet commencer à courir à dater de l'introduction de la demande mais à partir du moment où l'Autorité notifie le caractère complet de la demande** étant donné que ce n'est qu'à ce moment qu'elle disposera des éléments lui permettant d'entamer son travail d'adoption de la décision anticipée.
76. Si le parcours législatif de la proposition de loi est poursuivi, il est fondamental de revoir la formulation du délai et de son point de départ en ce sens, en lieu et place de prévoir que le délai peut être modifié de commun accord. Il est par ailleurs et à l'évidence totalement déraisonnable et impraticable de prévoir, comme le fait la proposition, que la demande puisse être complétée à tout moment sans impact sur le délai d'émission de la décision, sachant que tout élément nouveau ou modifié peut avoir un impact considérable sur les analyses déjà effectuées et requerrait de nouvelles analyses, potentiellement l'envoi de nouvelles questions au demandeur et un travail de reformulation ou d'extension de tout projet de décision qui aurait déjà été entamé.
77. Par ailleurs, la proposition de loi devrait prévoir expressément qu'une demande de décision anticipée ne sera traitée que si le personnel spécifiquement dédié à l'exercice de cette mission additionnelle dispose de la capacité nécessaire au moment de la confirmation de la recevabilité et de la complétude de la demande, faute de quoi la demande sera placée sur liste d'attente et sera traitée dès que la finalisation des dossiers précédents aura libéré de la capacité, selon un système de ticketing.

d. Publicité des décisions anticipées et droits des personnes concernées.

78. En termes de publicité des décisions anticipées, la proposition de loi prévoit, en ses articles 9 et 10, que « *les décisions anticipées sont publiées sans délai de manière anonyme par l'Autorité de protection des données, dans le respect du secret professionnel* » et que dans le rapport (annuel)⁴⁰ portant sur l'application du mécanisme de décisions anticipées, « *l'identité des demandeurs et des membres du personnel de l'Autorité de protection des données ne peut y être mentionnée* ».
79. Bien qu'elle comprenne que certaines décisions anticipées pourraient contenir des informations confidentielles au titre du secret professionnel, l'Autorité **ne comprend pas la raison pour laquelle l'identité des responsables du traitement et/ou sous-traitant(s) concernés par la décision anticipée devrait nécessairement être omise de la publication** (tant dans la publication de

⁴⁰ Cf. notamment à ce sujet, supra, le point 47 présent avis.

l'Autorité des décisions anticipées que de son rapport annuel), d'autant plus qu'en matière de protection des données les **droits des personnes concernées** sont **directement impactés par ces décisions anticipées**. Il peut même être considéré que les concurrents, clients et partenaires du responsable du traitement disposent d'un intérêt certain à prendre connaissance de ces décisions anticipées en ayant connaissance de l'identité de leur destinataire.

80. Les articles 11 et 12 de la proposition de loi modifient les articles 37 et 38 de la LTD pour y compléter l'obligation d'information des responsables du traitement visés (ainsi que le contenu du droit d'accès des personnes concernées) en imposant à ces responsables du traitement d'informer les personnes concernées des décisions anticipées (*a priori*, dont ils font l'objet). Or, simplement prévoir une obligation d'information spécifique à charge des responsables du traitement, ainsi que semble vouloir le prévoir la proposition de loi, est non seulement trop tardif mais également trop incertain au vu des conséquences de la décision anticipée pour les tiers. En outre, ces articles 11 et 12 de la proposition n'atteignent pas le but poursuivi par leurs auteurs étant donné qu'ils modifient les articles 37 et 38 de la LTD, or ces dispositions portent uniquement sur les traitements de données à caractère personnel réalisés par les autorités compétentes (définies à l'article 26, 7° de la LTD) aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution des sanctions pénales, alors que la proposition de loi ne prévoit aucune limitation quant à son champ d'application personnel (et que les décisions anticipées pourront être adoptées pour bien d'autres responsables du traitement).

Par ces motifs,

L'Autorité considère

- 1. que plusieurs obstacles fondamentaux**, liés tant à la nature du droit au respect à propos des données à caractère personnel, au respect même du RGPD et d'autres normes internationales ainsi qu'au respect de la Constitution, **s'opposent à l'adoption de la proposition de loi ;**
- 2. qu'il convient d'approfondir l'analyse de nécessité de la proposition de loi ;**
- 3. qu'il est fondamental de tenir compte de l'impact budgétaire de la proposition de loi et des considérations de l'Autorité à ce sujet.**

Si son processus législatif devait être poursuivi, il convient, au préalable, de soumettre à l'avis de l'Autorité une version remaniée de la proposition qui lève les obstacles juridiques et budgétaires précités.

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