



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 137/2026 du 29 juin 2026

Objet : Avis concernant une proposition de loi *relative à l'introduction d'une réglementation expérimentale et de bacs à sable réglementaires et à la création d'un centre d'expertise en matière de réglementation expérimentale, de bacs à sable réglementaires et de projets pilotes* (CO-A-2026-091)

Mots-clés : Principe de légalité – délégation au pouvoir exécutif – contrôle parlementaire – obligation de motivation

Traduction

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* (Règlement général sur la protection des données, 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 Peter De Roover, Président de la Chambre des représentants (ci-après le "demandeur"), reçue le 23 mars 2026 ;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant une proposition de loi *relative à l'introduction d'une réglementation expérimentale et de bacs à sable réglementaires et à la création d'un centre d'expertise en matière de réglementation expérimentale, de bacs à sable réglementaires et de projets pilotes* (ci-après le "projet").

2. Le projet vise l'introduction de trois nouveaux types d'instruments pouvant être utilisés par le gouvernement fédéral afin de stimuler l'innovation technologique et d'autres formes d'innovation. Le but est notamment de créer un environnement sûr permettant de tester des innovations avant que des modifications légales plus permanentes ne pérennisent la réglementation en la matière. Les Développements du projet mettent notamment l'accent sur l'utilisation de ces instruments afin de soutenir la mise en œuvre de nouveaux produits et de nouvelles technologies.

3. L'article 3 du projet décrit les trois instruments en question en ces termes :

"1° réglementation expérimentale : une réglementation temporaire d'une durée de validité maximale de dix ans, qui s'applique à un domaine, un groupe cible ou une situation spécifique, et qui est introduite à titre expérimental ;

2° bac à sable réglementaire : une réglementation temporaire d'une durée de validité maximale de dix ans, qui exclut un domaine, un groupe cible ou une situation spécifique de l'application de la réglementation existante ;

3° projet pilote : un environnement contrôlé spécifique reflétant des conditions réelles et permettant de tester une nouvelle politique dans les cadres législatifs et réglementaires existants."

4. L'introduction d'une réglementation expérimentale, de bacs à sable réglementaires et de projets pilotes est confiée au Roi qui peut édicter à cette fin des arrêtés royaux qui doivent toujours avoir une durée de validité limitée et être motivés et évalués conformément à plusieurs critères spécifiques. Il peut introduire ces instruments de sa propre initiative ou à la suite d'une demande en ce sens par un citoyen, une entreprise ou un organisme public non-fédéral intéressé(e). Afin d'élaborer davantage la politique relative à l'utilisation de ces instruments, le Roi est assisté par un centre d'expertise spécifique, qui doit être créé au sein du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

II.1. Dérogation au principe de légalité

a. Remarques préalables

5. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD, le traitement de données à caractère personnel qui est nécessaire au respect d'une obligation légale en vertu de l'article 6.1.c) du RGPD et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique en vertu de l'article 6.1.e) du RGPD, dont est investi le responsable du traitement, doit être régi par une réglementation claire et précise dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, aux termes de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les éléments essentiels du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle (loi, décret ou ordonnance).

6. **Le principe de légalité**, établi à l'article 22 de la *Constitution*, confère en effet au pouvoir législatif le droit exclusif de déterminer dans quelle mesure l'autorité publique peut intervenir dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel. Ce principe, tel qu'il est interprété par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État¹, implique que les éléments essentiels suivants du traitement de données par des autorités publiques doivent être définis dans une norme ayant rang de loi : la ou les finalité(s) déterminée(s), les catégories de données à caractère personnel qui sont nécessaires à la réalisation de chacune des finalités, les catégories de personnes concernées dont les données sont traitées, les catégories de destinataires des flux de données qui sont éventuellement nécessaires pour atteindre chacune des finalités et le délai maximal de conservation des données nécessaires pour atteindre chacune des finalités.

7. À l'article 8, § 1^{er} du projet, le législateur prévoit la possibilité d'introduire une réglementation expérimentale ou des bacs à sable réglementaires, établis par arrêté royal, qui peuvent déroger et autoriser des dérogations à des dispositions légales si une telle dérogation est nécessaire pour atteindre leur objectif. Dans ce contexte, cette nécessité et son lien avec la finalité doivent toujours être motivés. Lorsque le Roi prévoit une telle dérogation, il doit toujours en informer la Chambre des représentants.

¹ Voir notamment l'avis 68.936/AG du Conseil d'État 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 e.s. et l'avis 73.507/2 du Conseil d'État 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^e remarque générale et les sources citées de la Cour const., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; Cour const., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; Cour const., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; Cour const., 26 septembre 2024, n° 97/2024, B.24.1.

8. Le projet prévoit donc ici **la possibilité pour le Roi de définir par arrêté les éléments essentiels de nouveaux traitements de données** - possibilité qui s'inscrit dans le cadre des obligations légales et des missions d'intérêt public visées à l'article 6.1.c) et e) du RGPD - ainsi que d'y apporter des modifications². Par conséquent, cette disposition est par définition contraire au principe de légalité de l'article 22 de la *Constitution*, en vertu duquel une telle compétence est l'apanage du législateur formel.

9. Le projet prévoit cependant deux importantes modérations à cette possibilité de dérogation.

b. Ratification par le législateur

10. Tout d'abord, l'article 9 du projet dispose expressément que les arrêtés royaux qui prévoient de telles dérogations ne peuvent prendre effet que s'ils sont ratifiés par une loi dans les six mois suivant leur approbation. Les Développements précisent à cet égard que ces arrêtés ne peuvent jamais entrer en vigueur avant leur ratification par la loi.

11. Sans préjudice de ses recommandations ci-dessous, l'Autorité préconise que **la partie de phrase des Développements** indiquant que les arrêtés ne peuvent pas prendre effet avant que les dérogations aux dispositions légales qu'ils prévoient soient ratifiées par une loi formelle **soit également reprise littéralement dans le texte de l'article 9 du projet**. Dans sa version actuelle, le projet emploie en effet une formulation trop large et, au sens strict, autorise une entrée en vigueur de l'arrêté avant que la ratification ait eu lieu. Il doit donc ressortir clairement du projet que l'arrêté **ne peut s'appliquer et ne peut donc engendrer aucune conséquence** tant que sa ratification par voie légale n'a pas eu lieu.

12. Dans les Développements, le législateur précise que ces articles 8 et 9 du projet sont fondés sur les articles III.121 et III.122 du décret de gouvernance flamand³, qui prévoit une réglementation similaire. Dans son avis concernant ce décret, le Conseil d'État a admis qu'une telle réglementation ne doit pas être considérée comme une application de la doctrine des arrêtés de pouvoirs spéciaux – et ne doit donc pas satisfaire à la condition y afférente d'urgence en raison de circonstances de crise⁴ – dans la mesure où la réglementation expérimentale et les bacs à sable réglementaires qu'elle introduit sont suffisamment limités en termes de champ d'application. Selon le Conseil d'État, il convient notamment de préciser dans le projet que **l'application d'une réglementation expérimentale et**

² Dans les Développements, le commentaire concernant l'article 8 du projet mentionne par exemple le remboursement expérimental de prothèses imprimées en 3D, ce qui impliquerait nécessairement des traitements de données.

³ *Décret de gouvernance* du 7 décembre 2018, *M.B.* du 19 décembre 2018.

⁴ Voir pour une explication des conditions d'octroi d'un pouvoir spécial, entre autres : l'avis 25.167/1 du Conseil d'État *sur un avant-projet de loi-cadre relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité*, point 1.3.3 ; l'avis 67.142/AG du Conseil d'État du 25 mars 2020 *sur une proposition de loi 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19'*, point 5.1.

de bacs à sable réglementaires doit toujours rester limitée à une zone, un groupe cible ou une situation spécifiques, et le projet proprement dit doit aussi prévoir une durée maximale pour la réglementation expérimentale et les bacs à sable réglementaires⁵.

L'Autorité adhère à ce point de vue.

13. Le Conseil d'État ajoute que même si une réglementation telle que prévue à l'article III.121 et III.122 du décret de gouvernance flamand ne doit pas satisfaire aux conditions applicables pour les pouvoirs spéciaux, **la nécessité d'une telle dérogation au principe de légalité doit toujours être démontrée :**

*"Il y a toutefois une condition relative à la délégation d'éléments essentiels relevant de matières réservées qui n'est pas remplie, à savoir la nécessité de démontrer que le législateur décrétal est dans l'impossibilité d'élaborer lui-même de telles réglementations expérimentales et zones modérément réglementées dans le respect de la procédure parlementaire normale. L'article 118, § 1^{er}, alinéa 1^{er} de l'avant-projet prescrit certes que des dérogations à des dispositions décrétales et légales sont uniquement possibles si cela "est nécessaire pour réaliser la finalité", mais selon l'alinéa 2, cette charge de la preuve incombe au Gouvernement flamand dans le cadre du recours au projet de délégation. C'est toutefois le législateur décrétal lui-même qui, lors de l'élaboration du projet de délégation, doit démontrer la nécessité de ne pas utiliser les procédures parlementaires appropriées pour régir les éléments essentiels des matières réservées qui sont abordées dans des réglementations expérimentales et des zones modérément réglementées. L'Exposé des motifs doit être complété sur ce point. S'il n'est pas possible de démontrer cette nécessité pour l'ensemble des domaines stratégiques de la Communauté flamande et de la Région flamande – car telle est en effet la portée du projet de réglementation –, il convient de préciser que les réglementations expérimentales et les zones modérément réglementées ne peuvent pas concerner des éléments essentiels de matières réservées ou que ces éléments essentiels doivent d'abord être réglementés par le législateur décrétal."*⁶ [NdT : Traduction libre réalisée par le Service Traduction de l'Autorité, en l'absence de traduction officielle]

14. L'Autorité adhère au raisonnement du Conseil d'État et conclut que **la nécessité** d'introduire l'exception au principe de légalité prévue par le projet, **n'est pas suffisamment démontrée ici**, vu la finalité de principe du projet de stimuler l'innovation de façon expérimentale. **Elle doute de la possibilité réelle pour le législateur de motiver une telle nécessité de façon suffisamment précise dans ce projet**, vu la large portée de l'ensemble des domaines stratégiques fédéraux dans lesquels une réglementation expérimentale et des bacs à sable réglementaires peuvent être mis en œuvre.

⁵ Avis 63.130/3 du Conseil d'État du 16 mai 2018 sur un avant-projet de loi concernant un décret de gouvernance de la Communauté flamande et de la Région flamande, [uniquement disponible en néerlandais] point 81 e.s.

⁶ *Ibid.*, point 82, troisième alinéa.

15. L'Autorité souligne notamment les risques pratiques liés à la réglementation envisagée. Si le Roi était habilité à décider librement des cas dans lesquels des éléments essentiels d'un traitement de données – nécessitant une ratification légale – sont régis et des cas dans lesquels ils ne le sont pas, cela reviendrait en fait à lui permettre de **contourner le contrôle parlementaire de l'application correcte du principe de légalité**. L'Autorité souligne l'importance de la mission de la **Chambre des représentants, en tant qu'assemblée législative démocratiquement élue, de veiller au respect des droits fondamentaux**, y compris les droits définis à l'article 22 de la *Constitution*, afin de déterminer dans quelles circonstances ces droits fondamentaux peuvent être restreints, et d'exercer à cet égard un contrôle sur le pouvoir exécutif.

16. L'Autorité rappelle dans ce cadre que si la dérogation au principe de légalité prévue par le projet devait quand même être nécessaire pour des **motifs d'extrême urgence**, ceci pourrait déjà être réglé par l'**octroi de pouvoirs spéciaux**, moyennant le respect des conditions en vigueur à cet effet.

17. En conclusion, l'Autorité recommande donc que, **en l'absence d'une motivation suffisamment granulaire** expliquant pourquoi la dérogation prévue au principe de légalité est strictement nécessaire pour atteindre les finalités du projet, **les articles 8 et 9 du projet soient reformulés sur le fond**. Cette reformulation doit alors garantir que tout élément essentiel d'un traitement de données – ainsi que toute matière réservée au législateur – ne puisse être régi(e) dans un arrêté royal à ratifier, mais **soit déterminé(e) par le législateur via la procédure parlementaire ordinaire**. Dans cette loi ainsi promulguée, le Roi pourra alors, par le biais d'une disposition de délégation explicite répondant aux exigences de l'article 105 de la *Constitution*, être habilité à préciser davantage ces éléments essentiels.

c. Exception pour les dispositions protégeant des droits fondamentaux

18. La deuxième modération prévue par le projet à l'égard de la dérogation prévue au principe de légalité est décrite à l'article 8, § 2 du projet, qui établit une liste de types de dispositions légales pour lesquelles, dans le cadre de l'introduction par arrêté royal d'une réglementation expérimentale et de bacs à sable réglementaires, aucune dérogation à la loi ne peut être autorisée. L'Autorité considère comme particulièrement pertinent le passage selon lequel il n'est pas possible de déroger à des "*dispositions protégeant les droits fondamentaux des citoyens*".

19. À l'instar de ce que le Conseil d'État a fait remarquer concernant une disposition similaire dans le décret de gouvernance flamand, l'Autorité souligne que la formulation de ce passage est **particulièrement vague**, et laisse donc une trop grande marge d'interprétation. Elle recommande

dès lors, afin d'assurer une protection adéquate des droits fondamentaux – dont le droit au respect de la vie privée – de compléter ce passage afin **qu'il y soit explicitement mentionné que les dérogations ne peuvent pas impliquer de limitations des droits fondamentaux qui, conformément aux exigences de la *Constitution* et du droit international et européen, sont l'apanage du législateur**. Dans ce cadre, il convient également d'ajouter qu'il **ne peut être porté atteinte à la législation spécifique qui détaille les garanties relatives aux droits fondamentaux**, telle que le règlement sur l'IA, les règles relatives au droit des consommateurs et le RGPD, éventuellement **via une clarification de ce que recouvre la notion de 'droits définitivement acquis'** – une notion qui doit en tout état de cause être précisée davantage – dans l'article 8, § 3 du projet.

d. Compétence de l'Autorité

20. Dans ce contexte, l'Autorité attire l'attention sur le fait qu'un projet d'arrêté royal – ou de loi – visant l'introduction d'une réglementation expérimentale ou d'un bac à sable réglementaire, **doit être soumis pour avis à l'Autorité de protection des données**, s'il introduit, précise ou modifie un traitement de données à caractère personnel, ou s'il prévoit une exception à l'encadrement du traitement. L'obligation d'avis en vertu de l'article 36.4 du RGPD, qui doit être lu conjointement avec l'article 23, § 1^{er} de la LCA, s'applique en effet à tout projet de législation ou de réglementation émanant des gouvernements et des chambres législatives belges.

II.2. Obligation de justification

21. Conformément à l'article 7 du projet, lorsque le Roi introduit une réglementation expérimentale ou un bac à sable réglementaire, il doit en déterminer la justification et les objectifs. Les critères auxquels cette justification doit répondre sont précisés davantage dans les Développements du projet. L'Autorité considère notamment le critère suivant comme étant particulièrement important :

"La justification doit aussi contenir une argumentation tendant à démontrer que l'introduction d'une réglementation expérimentale ou d'un bac à sable réglementaire ne porte pas atteinte aux principes de l'égalité de droit et de la sécurité juridique."

22. L'Autorité reconnaît l'importance des principes de l'égalité de droit et de la sécurité juridique ainsi que la mesure dans laquelle le respect de ces principes peut contribuer à la protection des données à caractère personnel. Dans le même temps, **elle invite le législateur à étendre cette**

obligation de justification, afin de prévoir une marge permettant d'évaluer également **l'impact sur d'autres droits et principes fondamentaux**, dont le droit au respect de la vie privée.

23. L'Autorité recommande en outre de **décrire** cet aspect spécifique de l'obligation de justification **non seulement dans les Développements, mais aussi dans le projet proprement dit**, afin de souligner son importance en tant qu'élément de cette obligation de justification.

24. Enfin, l'Autorité rappelle ici l'importance de l'article 35.1 du RGPD, en vertu duquel le responsable du traitement – qu'il convient d'interpréter ici comme étant le Roi qui introduit une réglementation expérimentale, des bacs à sable réglementaires ou des projets pilotes – doit effectuer une **analyse d'impact relative à la protection des données** lorsqu'il envisage un traitement qui, compte tenu de sa nature, de sa portée, de son contexte et de ses finalités, est susceptible d'engendrer un **risque élevé** pour les droits et libertés des personnes concernées. Conformément à cette disposition, une telle analyse est particulièrement nécessaire lorsque le traitement envisagé implique l'utilisation de **nouvelles technologies**.

II.3. Aspects procéduraux – remarques diverses

a. Clarification des données à traiter dans le cadre des demandes

25. L'article 5 du projet prévoit la possibilité pour toute partie intéressée – ce qui, d'après les Développements, peut inclure aussi bien des citoyens, des entreprises que des administrations locales – de se manifester auprès du centre d'expertise au sein du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, et d'exprimer son intérêt quant à l'utilisation d'une réglementation expérimentale ou de bacs à sable réglementaires. La demande ne sera toutefois prise en considération que si la partie intéressée peut démontrer qu'elle dispose des "*capacités et compétences nécessaires*" pour mener à bien le projet en question. Les modalités de cette procédure de demande, y compris les conditions de recevabilité, sont déléguées au Roi.

26. L'Autorité recommande de **préciser davantage**, soit dans le projet proprement dit, soit dans les Développements, **les critères et les justificatifs sur la base desquels ces "*capacités et compétences nécessaires*" doivent être évaluées**. Conformément au principe de légalité, le traitement de données à caractère personnel qui interviendra dans le cadre de cette évaluation doit en effet être décrit de façon suffisamment précise et prévisible dans une loi formelle. Une description

plus précise dans la loi des critères et des justificatifs à prendre en considération crée notamment un cadre au sein duquel le Roi peut préciser davantage les catégories de données à traiter.

b. Clarification des données à traiter dans le cadre de la nomination de la commission consultative

27. L'article 4, § 3 du projet régit la nomination des membres d'une commission consultative, qui assiste le centre d'expertise et le Roi dans la mise en œuvre de la réglementation expérimentale, des bacs à sable réglementaires et des projets pilotes envisagés. Ici encore, le Roi est habilité à déterminer les modalités de la procédure.

28. L'Autorité recommande de **préciser** également ici **les critères de nomination des membres de la commission consultative afin de pouvoir déduire les données qui seront traitées à cette occasion** – par ex. des diplômes – et ainsi, conformément au principe de légalité, délimiter plus clairement la délégation au Roi de préciser davantage les éléments essentiels du traitement.

29. Vu la protection particulière dont bénéficie cette catégorie de données à caractère personnel, **le traitement d'un extrait du Casier judiciaire central**, s'il est demandé, **devra notamment être décrit avec précision dans la loi**. Cette description devra mettre clairement en évidence les infractions pour lesquelles l'extrait est demandé, en se référant aux dispositions pertinentes du *Code pénal*, ainsi que la raison pour laquelle la culpabilité de ces faits serait incompatible avec une nomination en tant que membre de la commission consultative, et constitue dès lors une donnée qui doit nécessairement être traitée.

c. Remarques d'ordre légistique

30. De manière générale, l'Autorité émet des réserves quant à la qualité légistique du projet ainsi que sur la manière dont certaines notions sont traduites dans la version française⁷. Elle recommande dès lors que le demandeur consulte le Conseil d'État au sujet du projet, afin de pouvoir bénéficier d'une assistance à cet égard.

⁷ L'Autorité se demande par exemple si la traduction de 'testomgeving' par 'bac à sable' est bien appropriée.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans le projet :

- Préciser à l'article 9 du projet que les arrêtés qui prévoient des dérogations légales ne peuvent jamais prendre effet avant d'avoir été ratifiés par une loi (point 11) ;
- Sauf si la nécessité d'introduire des dérogations légales par voie d'arrêté royal peut être motivée de façon suffisamment claire et granulaire, supprimer la possibilité de prévoir de telles dérogations légales aux articles 8 et 9 du projet (points 13-17) ;
- Mentionner explicitement à l'article 8, § 2 du projet que les dérogations légales ne peuvent impliquer de limitations ni des droits fondamentaux qui, conformément aux exigences de la *Constitution* et du droit international et européen, sont l'apanage du législateur, ni de la législation qui détaille les garanties relatives aux droits fondamentaux (point 19) ;
- Étendre l'obligation de justification à l'article 7, de sorte qu'il soit également tenu compte de l'impact sur d'autres droits et principes fondamentaux que le principe de sécurité juridique et d'égalité de droit, comme le droit au respect de la vie privée (point 22) ;
- Mentionner explicitement à l'article 7 une obligation d'effectuer un tel test relatif aux droits fondamentaux en tant qu'élément de l'obligation de justification (point 23) ;
- Préciser les critères et les justificatifs utilisés pour évaluer les capacités et compétences nécessaires des parties intéressées mentionnées à l'article 5 du projet (point 26) ;
- Préciser les critères utilisés pour nommer les membres de la commission consultative à l'article 4, § 3 du projet, en particulier si cela implique l'utilisation de données de données du Casier judiciaire central (points 28 et 29) ;
- Consulter le Conseil d'État à propos du projet (point 30) ;

souligne également :

- Que toute réglementation expérimentale et tout bac à sable réglementaire prévoyant des dérogations légales doivent toujours être décrits de manière extrêmement restrictive en termes de champ d'application et de durée (point 12) ;
- L'importance de la mission de la Chambre des représentants, en tant qu'assemblée législative démocratiquement élue, de veiller au respect des droits fondamentaux et donc de déterminer dans quels cas il peut y être dérogé (point 15) ;
- Que l'obligation en vertu de l'article 36.4 du RGPD de demander l'avis de l'Autorité concernant tout projet de législation ou de réglementation régissant un traitement de données s'étend également aux projets de réglementation expérimentale et de bacs à sable réglementaires (point 20) ;
- L'importance d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données lorsque, dans le cadre d'une réglementation expérimentale, de bacs à sable réglementaires ou de

projets pilotes, un traitement impliquant un risque élevé pour les droits des personnes concernées est mis en œuvre, et notamment lorsqu'il implique l'utilisation d'une nouvelle technologie (point 24).

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