



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 185/2026 du 27 août 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ADV-2026-00064)

Mots-clés : fonctionnement collégial de l'Autorité – délais d'avis – collaboration entre l'Autorité et d'autres autorités de contrôle – renforcement de la procédure

Traduction¹

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après "LCA") ;

Vu le règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE* (ci-après "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après "LTD") ;

Vu la demande d'avis de Madame Matz, Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique, reçue le 16 juillet 2026 ;

Vu la communication de la demande d'avis au Comité de direction le 24 juillet 2026 ;

Vu les contributions concernant les chapitres II.2, II.4 et II.5 du présent avis, communiquées par le Comité de direction les 11 et 26 août 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet, le 27 août 2026, l'avis suivant :

¹ Les chapitres II.1 et II.3 ont été rédigés initialement en langue française, les autres chapitres ont été rédigés initialement en langue néerlandaise.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. En date du 16 juillet 2026, Madame Matz, Ministre de l'Action et de la Modernisation publiques, chargée des Entreprises publiques, de la Fonction publique, de la Gestion immobilière de l'État, du Numérique et de la Politique scientifique (ci-après l' "auteure du Projet") a sollicité l'avis de l'Autorité sur un avant-projet de loi *modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données* (ci-après le "Projet").
2. Ainsi que cela ressort de l'Exposé des motifs, le Projet entend mettre en œuvre deux arrêts de la Cour constitutionnelle, à savoir l'arrêt n° 119/2025 du 18 septembre 2025 (ci-après l' "arrêt n° 119/2025") et l'arrêt n° 144/2024 du 28 novembre 2024 (ci-après l' "arrêt n° 144/2024"). D'une part, **l'arrêt n° 119/2025** annule l'article 11, § 1^{er}, 3^o de la LCA, en ce qu'il :
 - habilite l'Autorité à adopter un règlement d'ordre intérieur qui porte sur la recevabilité d'une plainte et d'un signalement, sur la procédure de médiation, sur le classement sans suite et les considérations d'opportunité, sur la position du plaignant dans la procédure et les moyens de défense, sur l'emploi des langues et sur le respect des mesures imposées par l'Autorité ;
 - maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une norme législative réglant les éléments essentiels portant sur les aspects précités et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2026. C'est pourquoi, l'article 52 du Projet prévoit l'entrée en vigueur de celui-ci le 1^{er} janvier 2027. L'Exposé des motifs précise également que "*dans le prolongement de cet arrêt*", le Projet entend "*remédier à des difficultés survenues dans la pratique récente*".

D'autre part, dans son **arrêt n° 144/2024**, la Cour constitutionnelle a jugé que l'article 57 de la LCA, relatif à l'emploi des langues, viole l'article 30 de la Constitution car il ne règle pas les éléments essentiels de l'emploi des langues dans le cadre des procédures contentieuses menées devant/par l'Autorité.
3. Le Projet vise en outre à renforcer le fonctionnement collégial de l'Autorité et à remédier à certaines difficultés rencontrées par l'APD dans le cadre de l'exercice de ses missions légales. Enfin, le Projet "*vise à aligner, sur des points spécifiques, la procédure relative aux traitements non transfrontaliers sur le règlement (UE) 2025/2518 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles de procédure supplémentaires relatives à l'application du règlement (UE) 2016/679 relatif aux traitements transfrontaliers*".

II. EXAMEN DU PROJET

Le présent avis est structuré comme suit :

Table des matières

II.1. Compétence de l'Autorité pour rendre un avis sur le Projet	5
II.2. Articles 4 et 14 : le fonctionnement collégial de l'APD	5
II.3. Article 11 du Projet : délais des avis de l'Autorité sur les projets de textes normatifs encadrant des traitements de données à caractère personnel	10
II.3.1. Article 26, § 1 ^{er} , 2 ^o en projet de la LCA (prolongation de plein droit du délai d'avis)	10
II.3.2. Article 26, § 2, alinéa 2 en projet de la LCA (délivrance d'avis standard)	11
II.3.3. Article 26, § 3 en projet de la LCA (délai de "mise en état" de 15 jours)	15
II.3.3.1. Rappel de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 119/2025	16
II.3.3.2. L'introduction de l'article 26, §3 en projet n'est pas dûment justifiée dans l'Exposé des motifs.....	17
II.3.3.3. Point de départ du délai dans lequel l'Autorité doit communiquer son avis	19
II.3.3.4. Délai de réponse du demandeur de 2 à 4 jours	22
II.3.3.5. Délai de mise en état raisonnable.....	23
II.3.3.6. Impact budgétaire.....	28
II.4. Article 17 de l'avant-projet : Coopération entre l'Autorité et les autorités de contrôle compétentes créées par les Communautés et les Régions	29
II.4.1. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État concernant le rôle des autorités de contrôle compétentes créées par les Communautés et les Régions.....	29
II.4.2. La nécessité de conclure un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1 ^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980	32
II.4.2.1. Traitement des dossiers répressifs.....	34
II.4.2.2. Détermination du point de vue belge au sein du Comité européen de la protection des données	38
II.4.3. Conclusion de l'Autorité concernant le projet d'article 54/2 de la LCA.....	42
II.5. Renforcement de la procédure	45
II.5.1. Article 14 du Projet : processus décisionnel de la Chambre Contentieuse	45
II.5.2. Articles 27, 29 et 31 du Projet : la procédure pour le Service de Première Ligne.....	46
II.5.3. Article 31 du Projet : Clarification des critères de classement sans suite.....	46
II.5.4. Article 32 du Projet : nouveau fondement de saisine dans le cadre d'une autre réglementation européenne	47
II.5.5. Procédures menées devant la Chambre Contentieuse ou par l'Autorité.....	47

II.5.5.1. Article 6 du Projet : représentation par le personnel	47
II.5.5.2. Articles 34, 41 et 46 du Projet : confidentialité des entretiens de transactions.....	48
II.5.5.3. Article [62/2] du Projet : extension du régime de la procédure de transaction.....	48
II.5.5.4. Article 37 du Projet : motivation des communications non électroniques.....	50
II.5.5.5. Article 39 du Projet : classement sans suite lors de la mise en état du dossier	51
II.5.5.6. Article 95, § 1 ^{er} , 7 ^o actuel et article 100, § 1 ^{er} , 15 ^o actuel de la LCA : compétence territoriale du Parquet	51
II.5.5.7. Article 44 et article 47 du Projet : l'introduction légale d'un formulaire de sanction	51
II.5.5.8. Article 44 du Projet : concernant l'intervention de tiers intéressés	53
II.5.5.9. Article 46 du Projet : amende en cas de refus de communiquer le chiffre d'affaires et modalités d'imposition de l'amende	53
II.5.5.10. Article 51, 2 ^o du Projet : publication des décisions de la Chambre Contentieuse	54
II.5.5.11. Article 51, 3 ^o du Projet : la place du deuxième paragraphe	54
II.5.5.12. Ajout à l'article 108, § 2 existant de la LCA : Modalités pour la formation d'un recours auprès de la Cour des marchés	55
II.5.5.13. Remarques concernant la clarté et la lisibilité du Projet et de la LCA	56

II.1. Compétence de l'Autorité pour rendre un avis sur le Projet

4. L'Autorité est compétente pour rendre un avis sur le présent Projet dans la mesure où (1) il engendre des traitements de données à caractère personnel en ce qu'il prévoit les éléments essentiels des procédures applicables dans le cadre de recours introduits auprès de l'Autorité et où (2) il impacte le fonctionnement de l'Autorité dans l'exercice de sa mission contentieuse et de sa mission de contrôle préalable des projets normatifs qui lui est confiée en vertu du RGPD, notamment son article 36.4.

II.2. Articles 4 et 14 : le fonctionnement collégial de l'APD

5. L'idée d'un fonctionnement collégial renforcé de l'APD se trouve dans plusieurs dispositions du Projet, en particulier en ses articles 4, b) et 14.
6. À l'article 4, b) du Projet, le Comité de direction se voit confier un rôle décisionnel en ce qui concerne des dossiers et projets importants de l'APD pour lesquels un seul de ses cinq directeurs prend encore actuellement des décisions de manière autonome :
 - les avis concernant les analyses d'impact relatives à la protection des données ;
 - l'approbation de codes de conduite ;
 - les initiatives générales de sensibilisation et d'information du Service de Première Ligne ;
 - les rapports finaux du Service d'Inspection dans le cadre de ses tâches de surveillance sur la base de l'acquis Schengen ;
 - sur demande explicite et motivée d'un directeur : les avis, recommandations et autorisations du Service d'Autorisation et d'Avis, dans la mesure où ils concernent un traitement de données impliquant une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et dans la mesure où ils ont un impact substantiel ou horizontal sur les positions ou activités de l'APD.
7. L'article 14 du Projet prévoit que la Chambre Contentieuse, pour les dossiers qu'elle traite quant au fond (article 98 de la LCA), siègera désormais en principe à trois membres, à savoir le directeur de la Chambre contentieuse et deux membres du Comité de direction. Cette mesure renforcera également le fonctionnement collégial de l'APD, étant donné qu'à l'heure actuelle, le directeur de la Chambre Contentieuse statue encore seul sur ces dossiers.

8. **L'Autorité – comme en témoignent le Plan stratégique 2026-2028² et le Plan de gestion 2026³ – est demandeuse d'un renforcement du fonctionnement collégial de l'APD ; elle se félicite donc de ces réformes.** Dans ce contexte, l'Autorité souscrit également aux objectifs exposés à ce sujet dans l'Exposé des motifs de l'article 4, b) : *"Il en résultera une plus grande cohérence dans les avis de l'Autorité de protection des données. Ses avis seront également davantage "soutenus" puisqu'ils seront le fruit d'une discussion au sein d'un collège de directeurs." Elle souligne ici que des dossiers avec un impact important au niveau juridique, budgétaire et/ou médiatique ne sont aujourd'hui généralement pas adoptés de manière collégiale, alors que ceux-ci semblent émaner de l'APD dans son ensemble. De plus, s'il y a un recours c'est l'APD (et non ses organes internes) qui est responsable juridiquement. Ce n'est donc pas logique que des décisions importantes puissent être prises par un directeur individuellement.*
9. Par ailleurs, ces modifications contribueront également à renforcer la coopération entre les organes internes de l'APD. Dans son audit du 31 mai 2021, la Cour des comptes avait en effet encore fait remarquer que le fonctionnement autonome des organes internes *"ne doit pas porter atteinte à l'unité de l'APD, qui est nécessaire pour garantir un fonctionnement efficace et cohérent de l'organisation, notamment vis-à-vis du monde extérieur"*⁴. La Cour des comptes avait alors également recommandé de *"communiquer et d'harmoniser par l'intermédiaire du Comité de direction"*⁵ la politique menée par les organes internes et d'examiner si *"des adaptations législatives sont nécessaires pour accroître l'efficacité et la coopération au sein de l'APD"*⁶. L'Autorité est convaincue que les adaptations proposées aux articles 4, b) et 14 du Projet permettront effectivement d'améliorer la coopération et l'efficacité au sein de l'APD, étant donné que les directeurs ne traiteront plus uniquement les dossiers de fond relevant de leur "propre" organe interne, mais seront également impliqués de manière plus concrète dans les dossiers et projets des autres organes internes.
10. L'Autorité souligne toutefois que d'autres institutions similaires – telles que l'IBPT⁷, le Médiateur fédéral⁸, les Comités P & R⁹, le COC¹⁰ et l'Autorité néerlandaise de protection des données (Autoriteit Persoonsgegevens)¹¹ – fonctionnent comme un collège à part entière au sein duquel toutes les

² Voir p. 9 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/plan-strategique-2026-2028-final.pdf>.

³ Voir p. 4 : <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/plan-de-gestion-2026.pdf>.

⁴ Voir p. 50 de cet audit.

⁵ Voir la recommandation n° 1 de la Cour des comptes (p. 70 de cet audit).

⁶ Voir la recommandation n° 22 de la Cour des comptes (p. 72 de cet audit).

⁷ Article 16 de la loi du 17 janvier 2003 *relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges*. Article 2 du Règlement d'ordre intérieur du Conseil de l'IBPT.

⁸ Article 1, dernier alinéa de la loi du 22 mars 1995 *instaurant des médiateurs fédéraux*.

⁹ Voir notamment les articles 18, 28, 58 et 62 de la loi du 18 juillet 1991 *organique du contrôle des services de police et de renseignement et de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace*.

¹⁰ Article 233, § 1^{er} de la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*.

Articles 6, 8, 23, 24, 25 et 26 du Règlement d'ordre intérieur du COC.

¹¹ Décision de l'Autoriteit Persoonsgegevens du 23 septembre 2025 concernant le règlement administratif de l'Autoriteit Persoonsgegevens (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-33333.html>).

décisions sont prises de manière collégiale et où les membres de ces organes exercent, de manière entièrement collégiale, la direction de l'organisation et de son personnel. L'Autorité est convaincue que son fonctionnement, ainsi que la cohérence et l'adhésion à ses positions, s'en trouveraient encore renforcés si son Comité de direction pouvait, à terme, opérer selon un modèle similaire. Le Projet constitue déjà un pas important dans cette direction, d'où le soutien marqué de l'Autorité à cette proposition ; toutefois, l'Autorité plaide également pour que, à plus long terme (par exemple, lors de l'expiration des mandats des directeurs en 2031), la réglementation évolue encore davantage afin que le Comité de direction puisse fonctionner comme un collège à part entière. Cela signifierait que chaque directeur agirait en tant que membre du Comité de direction, sans se voir confier la direction (quotidienne) d'un organe interne. Le Comité de direction exercerait en effet cette direction de manière entièrement collégiale, même si, dans une telle configuration, des délégations de tâches et de compétences à l'un de ses membres ou à des membres du personnel resteraient possibles.

11. Une telle intervention impliquerait toutefois une modification en profondeur de la structure de l'APD et de la LCA, et l'Autorité comprend que cela dépasse largement le cadre du présent exercice, en particulier compte tenu du délai urgent dans lequel le Projet devrait entrer en vigueur.
12. **Afin de rester aujourd'hui dans la logique des réformes prescrites par le Projet et de renforcer encore davantage le fonctionnement collégial de l'Autorité, celle-ci recommande de compléter le Projet sur deux points.**
13. **Tout d'abord**, l'Autorité propose d'étendre encore le nombre de décisions/avis pris de manière collégiale. Ainsi, *toutes* les décisions/*tous* les avis du Secrétariat général et du Service d'Autorisation et d'Avis pourraient être soumis(es) à une prise de décision collégiale, au lieu de la sélection prévue à l'article 4, point b) du Projet. Les transactions préparées par le Service d'Inspection et par la Chambre Contentieuse pourraient également faire l'objet d'une décision collégiale. Dans la même logique – et compte tenu du rôle spécifique et indépendant du Service d'Inspection –, l'Autorité préconise en outre que le Comité de direction soit systématiquement informé des rapports d'inspection finalisés.
14. Pour mettre cette proposition en œuvre, l'Autorité propose les amendements suivants :
 - Modifier le projet d'article 9, § 1^{er}, point 13^o de la LCA¹² comme suit :
 - Remplacer le projet de point a) comme suit :

"les décisions finales dans le cadre de l'exercice des tâches horizontales d'appui du Secrétariat Général visées à l'article 19 ;"

¹² Article 4, point b) du Projet.

- Remplacer le projet de point b) comme suit :
"les approbations, avis et décisions du Secrétariat Général dans le cadre de l'exercice des missions visées à l'article 20 ;"
- Dans le projet de point d), insérer les termes *"les transactions visées à l'article 91, § 2, sixième tiret et"* devant les termes *"les rapports finaux du Service d'Inspection"*.
- Dans le projet de point e), supprimer les termes suivants :
" , dans la mesure où un membre du Comité de direction considère qu'un avis, une recommandation ou une autorisation spécifique :
- *porte sur un traitement de données qui implique une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées et*
- *a un impact substantiel ou horizontal sur les positions ou les activités de l'Autorité de protection des données."*
- Remplacer le projet de dernier alinéa comme suit :
"Par dérogation au point 13°, d), l'inspecteur général statue uniquement sur les dossiers de transaction dans lesquels aucun autre membre ou seulement un seul autre membre peut décider de manière impartiale.
Le Comité de direction reçoit régulièrement de la part de chaque membre des informations sur les nouveaux dossiers introduits.
Le Service d'Inspection informe le Comité de direction au sujet des enquêtes qu'il clôture conformément à l'article 91, tirets 1 à 4 inclus. "
- Dans le projet de deuxième alinéa du troisième paragraphe de l'article 9 de la LCA¹³, insérer entre les mots *"visées au 13°"* et les mots *"du § 1"* les termes suivants : *" , points b), c), d) et e)".* Cet ajout est lié à l'adaptation proposée au tiret précédent et vise à éviter que le directeur de la Chambre Contentieuse ne puisse se prononcer sur des questions relevant des ressources humaines et du budget (cf. la modification proposée du projet d'article 9, § 1^{er}, 13, points a) et b) de LCA).
- Remplacer comme suit le projet de paragraphe 3 de l'article 20 de la LCA¹⁴ afin de l'aligner sur la modification proposée au premier tiret : *"Le Secrétariat Général soumet ses projets d'avis, ses projets d'approbation et ses projets de décision au Comité de direction pour approbation. "*
- Dans le projet d'article 33, § 2, deuxième alinéa de la LCA¹⁵, compléter la première phrase par les termes suivants : *"et en vertu de l'article 95, § 1, 2°"*. Cette modification implique

¹³ Article 4, point d) du Projet.

¹⁴ Article 7 du Projet.

¹⁵ Article 14 du Projet.

que les transactions de la Chambre Contentieuse seront en principe prises de manière collégiale.

15. **Deuxièmement**, l'Autorité propose de préciser dans la loi que la gestion des organes internes de l'APD¹⁶ relève, dans une large mesure, de la responsabilité collégiale du Comité de direction. Cela ressort déjà de l'actuel article 8 de la LCA ("*L'APD est dirigée par un Comité de direction (...)*") et des missions du Comité de direction définies dans l'actuel article 9 de la LCA et dans le projet d'article 9, § 1, point 13° de la LCA¹⁷. Les actuels articles 7, 21, 22, § 2, 24, 29 et 33 de la LCA ne reflètent toutefois pas suffisamment cette vision, étant donné que ces dispositions affirment sans aucune nuance que chaque organe interne est placé sous la direction d'un directeur. L'APD recommande donc de mieux aligner les articles cités sur la philosophie selon laquelle le Comité de direction constitue l'organe de gestion central de l'organisation.

16. Afin de concrétiser cette proposition, l'Autorité propose les amendements suivants :

- Modifier l'actuel article 7 de la LCA comme suit :
 - Au deuxième alinéa, les mots "*au quotidien*" sont insérés entre les mots "*est dirigé*" et "*par un membre*".
 - Dans la dernière phrase du troisième alinéa, le mot "*quotidienne*" est inséré entre les mots "*La direction*" et "*d'un organe interne*".

- Remplacer l'actuel article 21 de la LCA comme suit :

"Sans préjudice des compétences du Comité de direction, le Secrétariat général est placé sous la direction quotidienne du président de l'Autorité de protection des données. "

- Remplacer le projet de deuxième paragraphe de l'article 22 de la LCA¹⁸ comme suit : "*Sans préjudice des compétences du Comité de direction, le Service de Première Ligne est placé sous la direction quotidienne du directeur du Service de Première Ligne.*"

- Remplacer le projet d'article 24 de la LCA¹⁹ comme suit :

"Sans préjudice des compétences du Comité de direction, le Service d'Autorisation et d'Avis est placé sous la direction quotidienne du directeur du Service d'Autorisation et d'Avis."

- Remplacer l'actuel premier alinéa de l'article 29 de la LCA comme suit :

"Le Service d'Inspection est composé d'inspecteurs. Sans préjudice des compétences du Comité de direction, le Service d'Inspection est placé sous la direction quotidienne de l'inspecteur général. "

- Remplacer l'actuel paragraphe 1^{er} de l'article 33 de la LCA comme suit :

"Sans préjudice des compétences du Comité de direction, la Chambre Contentieuse est placée sous la direction quotidienne du directeur de la Chambre Contentieuse."

¹⁶ Voir l'actuel article 7 de la LCA.

¹⁷ Article 4, point b) du Projet.

¹⁸ Article 8 du Projet.

¹⁹ Article 10 du Projet.

Dans l'actuel article 42 de la LCA, remplacer les termes "*qui sont en charge du*" par les termes "*qui assurent la direction quotidienne du*".

II.3. Article 11 du Projet : délais des avis de l'Autorité sur les projets de textes normatifs encadrant des traitements de données à caractère personnel

17. **L'article 11 du Projet** entend apporter, sur trois aspects, des **modifications à l'article 26 de la LCA** qui concerne les délais dans lesquels l'Autorité doit rendre ses avis sur les projet de textes normatifs encadrant des traitements de données à caractère personnel.

II.3.1. Article 26, § 1^{er}, 2^o en projet de la LCA (prolongation de plein droit du délai d'avis)

18. La première modification concerne l'ajout dans le **paragraphe 1^{er}, 2^o** de l'article 26 de la LCA d'une **prolongation de plein droit de 8 jours du délai d'avis de 30 jours** lorsqu'il commence à courir ou expire entre le 25 décembre et le 2 janvier.
19. Cet ajout est commenté comme suit dans l'Exposé des motifs : "*[l']Autorité reçoit un grand nombre de demande d'avis avant les vacances parlementaires d'été et avant la fin de l'année civile. Grâce à la prolongation automatique proposée, l'Autorité disposera du temps nécessaire pour analyser correctement les projets de textes normatifs qui lui sont soumis pour avis et leur impact sur le droit à la protection des données à caractère personnel*".
20. L'Autorité accueille favorablement l'approche du Projet : l'Autorité reçoit en effet un nombre très élevé de demandes d'avis avant la fin de l'année civile et budgétaire. Ainsi, à titre d'exemple, en décembre 2021, l'Autorité a reçu 31 demandes d'avis (dont 24 entre le 15 et le 24 décembre), en décembre 2023, elle en a reçu 63 (dont 33 entre le 15 et le 24 décembre) et en décembre 2025, elle en a reçu 26 (dont 14 entre le 15 et le 24 décembre). Cet afflux s'accompagne nécessairement d'une limitation des effectifs en raison des jours de fermeture de l'Autorité (du 25 décembre au 2 janvier) et des vacances (scolaires), comme c'est le cas, au demeurant, dans les cabinets et les administrations. Dès lors que la prolongation de plein droit du délai d'avis de 30 jours actuellement prévue pendant les vacances d'été (lorsque le délai prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août) vise à remédier à l'afflux de demandes d'avis liés aux travaux précédant les vacances parlementaires et à l'absence échelonnée des agents pour cause de vacances à cette période, la prolongation automatique de délai d'avis envisagée par le Projet devrait remédier au même type d'afflux de demandes d'avis intervenant à la fin de l'année civile mais aussi à un phénomène plus aigu en ce qui concerne les absences des agents, puisque l'Autorité est fermée du 25 décembre au 2 janvier. C'est pourquoi, la prolongation de plein droit envisagée par le Projet devrait être d'une **durée**

identique à celle déjà prévue pour les vacances parlementaires d'été, à savoir une durée de 15 jours. Une prolongation de 8 jours calendrier ne peut dès lors pas être considérée comme suffisante ni acceptable afin de permettre à l'Autorité de disposer du temps nécessaire pour rendre des avis nuancés et de qualité, malgré l'afflux massif de demandes à traiter et l'augmentation des absences en cette période de l'année ; ce qui est dans l'intérêt de l'auteur du projet normatif et du citoyen. En outre, afin de pouvoir anticiper cet afflux de demandes eu égard aux ressources actuelles dont dispose l'Autorité pour ses missions (12 équivalents temps plein) et de la charge de travail concrète qu'engendre un tel pic de demandes d'avis (à savoir l'enregistrement, l'examen préalable de compétence et de recevabilité (y compris l'(extrême) urgence), la transmission éventuelle à d'autres autorités de contrôle, etc., l'attribution à un agent disponible qui a l'expertise adéquate et le traitement simultané des nouveaux dossiers (qui implique l'évaluation du caractère complet du dossier), alors que les agents sont déjà chargés de dossiers en cours, il est indispensable de suspendre le délai de 30 jours lorsqu'il commence à courir ou expire entre le 15 décembre et le 2 janvier.

21. Dans le même ordre d'idée et sans préjudice des remarques émises à la section II.2.3 ci-dessous, il est raisonnable de **prévoir une prolongation de plein droit similaire pour le délai de mise en état** prévu par l'article 26, § 3 en projet de la LCA, eu égard au nombre élevé de demandes d'avis qui est introduit entre le 15 décembre et le 25 décembre (ainsi que les chiffres cités au point précédent le démontre). Une autre approche aura pour conséquence qu'une partie du délai dont dispose l'Autorité pour émettre son avis pourrait s'écouler avant qu'elle ne reçoive les documents pertinents permettant un examen sur le fond par l'agent concerné. En effet, si des demandes d'avis sont introduites le 16 décembre d'une année, cela signifie que le délai de 15 jours calendrier pour envoyer l'accusé de réception arriverait à terme le 31 décembre, jour férié légal. Eu égard à la charge de travail respective des agents présents et de l'afflux accru des demandes à cette période de l'année, il n'est pas réaliste de procéder à l'enregistrement des dossiers, l'examen de leur recevabilité, leur attribution aux agents disponibles et la réalisation correcte de la mise en état de ces demandes en quelques jours avant le 25 décembre.

II.3.2. Article 26, § 2, alinéa 2 en projet de la LCA (délivrance d'avis standard)

22. La deuxième modification envisagée par l'article 11 du Projet vise à insérer dans le **paragraphe 2 de l'article 26 de la LCA un alinéa** (qui deviendra le deuxième alinéa) qui prévoit la **délivrance d'un "avis standard"** lorsque la demande d'avis porte sur un projet normatif de rang législatif (avant-projet ou proposition de loi, de décret ou d'ordonnance) et que l'Autorité n'est pas en mesure de communiquer un avis dans le délai prévu à l'article 26 de la LCA, tel que modifié par le Projet²⁰.

²⁰ Cette disposition est rédigée comme suit : "Lorsque la demande d'avis porte sur un avant-projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance, un avis standard est délivré lorsque l'Autorité n'est pas en mesure de communiquer un avis dans le

23. Il ressort de l'Exposé des motifs que *"La délivrance d'un avis standard ne saurait être considérée comme un avis se prononçant sur la conformité de l'avant-projet, de la proposition de loi, du décret ou de l'ordonnance aux règles applicables en matière de protection des données. Il ne comprend que des considérations d'ordre général."*, qu' *"[a]fin d'indiquer clairement que l'obligation de consultation a été respectée, il est mentionné dans le préambule de l'avant-projet, de la proposition de loi, de décret ou de l'ordonnance qu'un avis standard a été remis"* et que *"[l]a délivrance d'un tel avis standard garantira une plus grande sécurité procédurale pour le demandeur d'avis. Ce dernier disposera ainsi, dans des délais utiles et conformément à la loi, d'un avis de l'Autorité de protection des données."* Il est aussi précisé que *"Même si l'Autorité de protection des données a déjà rendu un avis standard, le demandeur peut à tout moment introduire une nouvelle demande d'avis concernant l'avant-projet de loi, le projet de loi, le décret ou l'ordonnance, de préférence en prévoyant un délai d'avis plus long."*

24. L'article 26, § 2, alinéa 2 en projet de la LCA introduit le concept d' *"avis standard"* dont la portée n'est pas définie dans le dispositif du Projet, mais est précisée dans l'Exposé des motifs²¹. Outre le fait qu'une telle approche **ne contribue pas à la prévisibilité** de cette disposition, un *"avis standard"* **ne saurait être interprété comme étant un avis rendu *in concreto*** quant au respect par le projet normatif concerné des principes et exigences applicables en matière de protection des données.

25. À la lumière de l'Exposé des motifs, l'Autorité comprend que l'objectif de cette disposition est de permettre au demandeur (1) de respecter son obligation légale de consultation de l'Autorité et (2) de lui garantir une plus grande sécurité procédurale en lui permettant de disposer, dans des délais utiles, d'un *"avis"* de l'Autorité. Une telle **justification** de la nécessité d'insérer une telle disposition n'est **pas du tout convaincante** aux yeux de l'Autorité pour les motifs suivants :

En premier lieu, la **mission de contrôle** préalable incombant à l'Autorité trouve **son fondement dans le RGPD**, notamment à l'article 36.4 du RGPD et dans la LCA afin de protéger le droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, et non dans les impératifs procéduraux ou organisationnels des demandeurs d'avis. L'article 36.4 du RGPD dispose que l'autorité de contrôle doit être **"consultée"** dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative ou d'une mesure réglementaire ; ce qui implique que la mesure législative ou réglementaire en projet doit faire l'objet d'une **analyse concrète** quant au respect des principes et exigences applicables en matière de protection des données à caractère personnel et que

délai prévu par le présent article, composé du délai de 15 jours visé au paragraphe 3 et du délai de 5 jours, 30 jours ou 60 jours visé au paragraphe 1, ou du délai supplémentaire accordé par le demandeur d'avis avant l'expiration de ceux-ci.

La remise d'un avis standard n'emporte pas une présomption de conformité de l'avant-projet ou une proposition de loi, de décret ou d'ordonnance aux règles applicables à la protection des données."

²¹ *"La délivrance d'un avis standard ne saurait être considérée comme un avis se prononçant sur la conformité de l'avant-projet, de la proposition de loi, du décret ou de l'ordonnance aux règles applicables en matière de protection des données. Il ne comprend que des considérations d'ordre général."*

la consultation n'est pas un simple document attestant qu'un avis a été demandé. Il convient de relever également qu'il ressort clairement de l'appréciation de la Cour constitutionnelle au point B.49²² de l'arrêt n° 119/2025 que l'obligation de consultation de l'autorité de contrôle prévue à l'article 36.4 du RGPD **ne peut pas être réduite à l'obligation de transmettre une "simple demande" d'avis** de l'Autorité et que cette disposition n'autorise pas les États membres à se dispenser de prendre en considération l'avis de l'Autorité lorsqu'il est rendu en dehors des délais. Il s'ensuit que l'"avis standard", tel que prévu par le Projet, ne peut **pas** être considéré comme **un avis répondant aux exigences de l'article 36.4 du RGPD**. Il s'agit donc d'un "non-avis". Une disposition, telle que l'article 26, § 2, alinéa 2, en projet de la LCA n'est dès lors pas de nature à permettre au demandeur de respecter l'obligation légale de consultation lui incombant en vertu du RGPD.

En deuxième lieu, la justification avancée quant à la nécessité de disposer d'une "garantie procédurale" repose sur un postulat qui est **erroné**. Il est en effet erroné de considérer qu'un "avis standard", tel qu'envisagé par le Projet, permet au demandeur de disposer d'un "avis" de l'Autorité puisqu'il s'agira en réalité d'un document qui ne comprendra pas de considérations concrètes relatives à un contrôle spécifique du projet normatif quant aux exigences à respecter en matière de protection des données à caractère personnel ; ce qui exposera les projets législatifs concernés à un risque accru de recours devant la Cour constitutionnelle. L'Autorité ne comprend dès lors pas **quelle est la réelle plus-value de disposer d'une telle garantie procédurale**.

Enfin, la procédure législative étant par nature une **procédure lente et longue**, l'Autorité ne saisit pas pourquoi le fait de disposer d'un avis *in concreto* rendu en dehors des délais prévus par l'article 26 de la LCA ne permettrait pas au législateur, dans la majorité des cas, la poursuite de la procédure législative dans des délais utiles. L'obligation légale de consulter l'Autorité pourrait en effet être respectée par les demandeurs d'avis s'ils la consultaient à temps dans le cadre des travaux législatifs et tenaient compte des formalités préalables requises lors de l'élaboration de projets normatifs encadrant des traitements de données à caractère personnel²³.

²² Ce point est rédigé comme suit :

"L'article 36, paragraphe 4, du RGPD dispose :

'Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement'.

Cette disposition serait dénuée d'effet utile s'il fallait l'interpréter comme imposant aux États membres de simplement demander l'avis de l'autorité de contrôle. Elle n'autorise pas les États membres à se dispenser de prendre en considération l'avis de l'Autorité de protection des données lorsque celui-ci n'est pas rendu dans le délai que l'autorité demanderesse a choisi d'impartir à cette Autorité. Le cas échéant, l'autorité concernée doit encore et toujours prendre en compte l'avis reçu tardivement et si, nécessaire, adapter l'arrêt déjà pris.

L'appréciation correcte du RGPD s'imposant avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable [...], la question préjudicielle relative à la portée de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, suggérée par la partie requérante, ne doit pas être posée à la Cour de justice."

²³ L'Autorité constate malheureusement dans la pratique qu'elle est dans de nombreux cas consultée tardivement dans le processus législatif parce que c'est le Conseil d'État qui rappelle au demandeur que la consultation de l'Autorité est une formalité préalable requise si le projet normatif comporte des traitements de données à caractère personnel.

26. Concrètement, la disposition en projet contraint l'Autorité, lorsqu'elle est saisie d'une demande d'avis portant sur un projet normatif de rang législatif, à rendre un avis *in concreto* dans les délais visés à l'article 26 de la LCA, tel que modifié par le Projet, à défaut de quoi elle doit rendre un "*avis standard*" - qui n'est pas un avis répondant aux exigences de consultation de l'Autorité prévue par l'article 36.4 du RGPD. Cela revient à transformer les délais actuellement prévus à l'article 26 de la LCA, qui sont des délais d'ordre, en délai de rigueur puisque l'article 26, § 2, alinéa 2 en projet assortit le non-respect des délais précités d'une sanction (la délivrance d'un "*avis standard*") et à priver l'Autorité de la réalisation effective de sa mission de contrôle préalable qui lui est confiée par le RGPD. En effet, une telle disposition placera inévitablement l'Autorité dans une situation où elle devra trier et identifier les dossiers qui feront l'objet d'un avis *in concreto* (selon le degré d'ingérence et/ou la complexité du dossier) et ceux pour lesquels elle n'en émettra pas ou encore à rendre des avis très stricts ou peu (voire pas du tout) nuancés/approfondis ; ce qui aura pour conséquence que des projets normatifs comportant des risques pour les droits et libertés des personnes concernées seront adoptés et que leurs auteurs bénéficieront d'une sorte de chèque en blanc, que les parlementaires et associations de défense des droits fondamentaux ne disposeront pas de l'analyse de l'Autorité pour intervenir (en tant que contre-pouvoir) avant, pendant et après le processus législatif. L'article 26, § 2, alinéa 2, en projet de la LCA, en ce qu'il engendrera une telle adaptation de la pratique d'avis de l'Autorité, constitue un étiolement de l'État de droit qui implique l'intervention de contre-pouvoirs. Une telle mesure est donc **contraire au RGPD et à la volonté du législateur européen.**

27. De plus, rendre un "*avis standard*", tel qu'envisagé par le Projet, est **dommageable au regard de la sécurité juridique** lorsque les projets normatifs concernés entraînent un risque pour les citoyens en termes de protection des données à caractère personnel et/ou de la vie privée. L'évaluation d'un tel risque nécessite l'examen du projet normatif et, à défaut d'être réalisée par l'organe de contrôle compétent en la matière, le report potentiellement critiquable de cette responsabilité sur le demandeur d'avis et sur l'organisme, qui en tant que responsable du traitement, est chargé d'appliquer la législation concernée. Ce qui engendre inévitablement une augmentation substantielle du risque de recours contre le projet tel qu'adopté. De plus, une telle disposition contraindra l'Autorité à **revenir à sa pratique antérieure qui s'est révélée inadaptée** pour améliorer la qualité des projets normatifs quant au respect des principes et exigences applicables en matière de protection des données à caractère personnel. L'Autorité n'a en effet pas eu d'autre choix, par le passé, que d'émettre des "*avis standards*" en raison d'une charge de travail démesurée, en nourrissant l'espoir que les demandeurs s'inspirent des considérations pertinentes y reprises afin de se poser les questions nécessaires qui auraient dû les amener à améliorer et adapter leurs projets normatifs afin qu'ils soient conformes aux principes applicables en matière de protection des données. Or, la pratique a démontré que ces avis ont été utilisés par les demandeurs d'avis comme un blanc-seing et qu'ils n'ont pas été pris en considération. C'est la raison pour laquelle l'Autorité a, sous sa nouvelle direction depuis la mi-mai

2025, cessé ou drastiquement limité ce type d'avis aux cas d'absolue impossibilité technique. Il serait dès lors immensément **dommageable** de contraindre l'Autorité à revenir à cette pratique.

28. Il est d'autant plus important que l'évaluation de ce risque soit effectuée par l'Autorité en ce qui concerne les traitements de données à caractère personnel mis en place par un projet normatif de rang législatif dès lors que le principe de légalité, consacré à l'article 22 de la Constitution et tel qu'interprété par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État, requiert que tous les éléments essentiels des traitements de données mis en place soient prévus dans une norme de rang de loi et que les circonstances dans lesquelles les traitements de données à caractère personnel sont réalisés soient déterminées de manière suffisamment précise, dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité²⁴. Il est donc **contraire à l'article 22 de la Constitution** de soustraire de la mission de contrôle préalable de l'Autorité les projets normatifs de rang législatif au motif qu'elle ne serait pas en mesure de communiquer un avis dans les délais prévus à l'article 26 de la LCA, tel que modifié par le Projet.
29. Il résulte des considérations qui précèdent que l'article 26, §2, alinéa 2 en projet doit être **supprimé**.

II.3.3. Article 26, § 3 en projet de la LCA (délai de "mise en état" de 15 jours)

30. Le Projet entend insérer un **nouveau paragraphe 3 à l'actuel article 26 de la LCA** rédigé comme suit : *"L'Autorité dispose d'un délai de 15 jours après la réception de la demande pour mettre le dossier en état et envoyer un accusé de réception. Celui-ci constitue le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être rendu.*
Les délais d'avis de l'Autorité sont non garantis si le demandeur ne répond pas aux questions dans les délais de 2 à 4 jours assignés par l'Autorité."
31. Selon le commentaire de cette disposition, *"l'objectif du paragraphe 3 inséré à l'article 26 est de prévoir un délai pour l'envoi d'un accusé de réception. Ce délai de 15 jours permet la mise en état du dossier, c'est-à-dire, notamment, la vérification que les documents sont complets et joints à la demande d'avis ainsi que l'analyse de l'urgence ou l'extrême urgence lorsqu'elle est invoquée. L'envoi de l'accusé de réception constitue le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être rendu.*
Afin de mener à bien l'instruction de la demande, l'Autorité peut prendre contact avec le demandeur et lui adresser des questions complémentaires. Le demandeur répond le plus rapidement possible et en tout état de cause dans le délai de 2 à 4 jours assigné par l'Autorité. En cas de retard, le délai applicable à la demande d'avis ne peut être garanti par l'Autorité."

²⁴ Voir notamment les arrêts suivants de la Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.2 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.3.

II.3.3.1. Rappel de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 119/2025

32. La Cour constitutionnelle a jugé, au point B.42 de son arrêt n° 119/2025, que tous les délais dans lequel l'Autorité doit émettre un avis (5 jours ouvrables, 30 jours et 60 jours) ne prennent *"raisonnablement cours qu'à compter"* de la délivrance d'un accusé de réception au demandeur d'avis *"au moment où l'APD considère que la demande d'avis est complète"*. Elle précise également qu'en l'absence de garantie quant à un délai raisonnable pour la mise à disposition des informations nécessaires à la mission de contrôle préalable de l'Autorité *"tout ou partie du délai dont dispose l'Autorité de protection des données pour rendre son avis pourrait s'écouler avant que celle-ci reçoive les documents pertinents pour pouvoir procéder à son examen"* (souligné par l'Autorité).
33. Il résulte de l'utilisation du terme *"considère"* au point B.42. de l'arrêt n° 119/2025 que l'établissement du caractère complet de la demande d'avis implique une **évaluation de la part de l'Autorité** qui doit lui permettre nécessairement (1) de vérifier si elle dispose de **tous les éléments pertinents** pour réaliser sa mission de contrôle (notamment du respect des principes de nécessité et de proportionnalité), (2) de vérifier si elle doit **poser des questions complémentaires** dans les cas où le dossier est peu clair ou insuffisant et (3) d'apprécier le **caractère complet et pertinent des réponses** transmises.
34. Cette appréciation a été expressément reliée par la Cour à **l'article 22 de la Constitution**²⁵. Il en résulte que la mission consultative de l'Autorité ne peut pas être réduite à une simple formalité administrative, mais constitue une garantie essentielle pour la protection du droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Les dispositions de la LCA (actuellement en vigueur ou en projet) qui permettent à l'Autorité de s'acquitter de sa mission consultative de manière effective et efficace doivent donc être interprétées et appliquées conformément à cette finalité constitutionnelle.
35. Enfin, l'arrêt n° 119/2025 se réfère expressément à l'avis²⁶ d'initiative que l'Autorité a rendu le 13 septembre 2022 en ce qui concerne le projet de loi qui a donné lieu à la loi du 25 décembre 2023 *modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données*. Dans cet avis, l'Autorité soulignait qu'une réduction du temps effectif dont elle dispose pour exercer sa mission consultative, en particulier par la suppression de la possibilité de suspendre le délai pendant la durée nécessaire pour obtenir **toutes les informations requises**, porte atteinte à l'effectivité du contrôle préalable²⁷. La possibilité de demander des informations complémentaires et d'examiner les réponses

²⁵ Voir le point B.38 de l'arrêt n° 119/2025

²⁶ Voir le point B.36.3 de l'arrêt n° 119/2025.

²⁷ Voir le point 20 de l'avis précité de l'Autorité (cité au point B.36.3 de l'arrêt n° 119/2025) duquel il ressort que *"la réduction des délais envisagée par le projet de loi est accompagnée d'une suppression de la suspension des délais pour la durée nécessaire à l'obtention de toutes les informations nécessaires pour permettre à l'APD d'exercer sa mission de contrôle préalable. Or, l'APD*

afin de déterminer si elles sont suffisantes et pertinentes - et de disposer à cette fin d'un délai de mise en état utile - doit donc être considérée comme une **condition nécessaire et préalable à l'exercice effectif, efficace et en connaissance de cause de la compétence consultative de l'Autorité, conformément aux articles 36.4, 52.4, 57.1.c) et 58.3.b) du RGPD.**

II.3.3.2. L'introduction de l'article 26, §3 en projet n'est pas dûment justifiée dans l'Exposé des motifs

36. La procédure législative étant par nature une procédure longue et lente, on peut se poser légitimement la question de la nécessité et du bien-fondé de la volonté du Projet d'établir un délai de 15 jours après la réception de la demande d'avis pour procéder à la mise en état du dossier et envoyer un accusé de réception qui constitue le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être émis. Il ressort de l'Exposé des motifs que (1) cette mesure s'inscrit "*dans le prolongement*" de l'arrêt n° 119/2025²⁸ et (2) qu'elle vise à "*remédier à des difficultés survenues dans la pratique récente*". Ces justifications ne peuvent pas être suivies.
37. En ce qui concerne le premier motif, l'Autorité **ne comprend** tout d'abord **pas** en quoi cette modification s'inscrirait "*dans le prolongement*" de l'arrêt n° 119/2025. Ensuite, il n'est en effet **pas nécessaire** de modifier les délais d'avis afin de se conformer à l'arrêt n° 119/2025 dans la mesure où le Projet impacte de manière significative l'exercice effectif et efficace du contrôle préalable des projets normatifs relatifs aux traitements de données à caractère personnel qui incombe à l'Autorité ; ce qui peut entraîner une atteinte au droit fondamental au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. De plus, dans cet arrêt, après s'être référée de manière expresse à l'avis d'initiative de l'Autorité du 13 septembre 2022, précité, la **Cour constitutionnelle confirme l'interprétation de l'Autorité** en ce qui concerne le point de départ des délais légaux prévus à l'article 26 de la LCA dans lesquels un avis doit être émis. Il ressort en effet clairement du point B.42 de l'arrêt n° 119/2025 que la mission de contrôle préalable de l'Autorité ne peut être exercée de manière efficace et effective que lorsqu'elle dispose de toutes les informations nécessaires à cette fin et que le dossier peut donc être considéré comme complet et que le délai dans lequel l'avis doit être émis ne peut commencer à courir qu'à partir de la confirmation au demandeur que le dossier est complet. En outre, imposer au demandeur un délai de réponse aux questions de l'Autorité de 2 à 4

ne peut exercer efficacement sa mission de contrôle préalable que si elle dispose de toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'apprécier la nécessité et la proportionnalité des traitements de données envisagés (y compris le respect du principe de minimisation des données). Cela implique, notamment, de disposer des éléments concrets de terrain relatifs au traitement de données encadré par le projet de norme soumis pour avis. En ne suspendant pas les délais jusqu'à la réception des informations nécessaires, l'APD sera très souvent dans l'impossibilité d'exercer correctement son contrôle préalable et devra se borner à dire qu'elle n'a pas pu analyser la proportionnalité ou le caractère nécessaire des données traitées ; ce qui est contraire au RGPD."

²⁸ Le formulaire joint à la demande d'avis indique que l'avis de l'Autorité est sollicité dans un délai de 30 jours dès lors que dans son arrêt n° 119/2025, la Cour constitutionnelle a donné jusqu'au 31 décembre 2026 pour remédier à l'inconstitutionnalité de la LCA. Il s'ensuit que l'auteur du Projet lie clairement celui-ci (et donc les modifications envisagées de l'article 26 de la LCA) à l'arrêt n° 119/2025.

jours calendrier, à défaut de quoi l'Autorité n'est pas tenue d'émettre un avis dans les délais visés à l'article 26 de la LCA, ainsi que l'envisage le Projet, n'est pas suffisant puisque ces échanges peuvent avoir lieu, selon le Projet, après la prise de cours du délai légal d'avis. Or, afin de se conformer à l'arrêt n° 119/2025 et de s'inscrire "*dans le prolongement*" de celui-ci, le délai légal d'avis ne peut pas commencer à courir avant que l'Autorité a confirmé que le dossier est complet et qu'elle a analysé si les réponses aux questions éventuelles sont pertinentes. Il s'ensuit que **justifier l'introduction de l'article 26, § 3 en projet de la LCA par la volonté de s'inscrire "*dans le prolongement*" de l'arrêt n° 119/202 ne convainc pas.**

38. En ce qui concerne le second motif, il ressort du commentaire de l'article 26, § 3 en projet de la LCA que "*l'objectif*" est de "*prévoir un délai pour l'envoi d'un accusé de réception*" et que cet "*accusé de réception constitue le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être rendu*". L'Autorité comprend donc que l'envoi d'un accusé de réception dans un délai de 15 jours après la réception de la demande d'avis entend permettre au demandeur d'avis d'avoir une certaine prévisibilité du délai dans lequel l'avis lui sera communiqué, ce que la pratique récente de l'Autorité ne permettrait pas d'offrir.
39. L'Autorité ne peut que s'opposer à l'invocation de ce motif. En effet, **la pratique récente de l'Autorité** a été mise en place suite à la suppression de la suspension des délais pour la durée nécessaire à l'obtention de toutes les informations nécessaires au contrôle préalable de l'Autorité (délai de mise en état du dossier) qui était prévu explicitement dans la LCA²⁹, avant la modification législative intervenue par la loi du 25 décembre 2023 précitée. Cette pratique est indiquée de manière claire sur le site web de l'Autorité sur la page qui permet d'introduire les demandes d'avis^{30 31}. Il s'ensuit qu'actuellement, le demandeur d'avis est informé, dans un délai maximum de 30 jours après la réception de la demande d'avis, soit du caractère complet de sa demande soit du caractère incomplet

²⁹ L'article 26, §1^{er}, alinéa 2 de la LCA était alors rédigé comme suit : "*Sauf si la loi en dispose autrement, le centre de connaissances rend son avis dans les soixante jours après communication à l'Autorité de protection des données de toutes les informations nécessaires à cet effet*".

³⁰ "Le Service va analyser le caractère recevable et complet de votre demande. L'accusé de réception automatique qui s'affiche sur le site après l'envoi du formulaire de demande d'avis vous précise la date et l'heure de réception par l'Autorité de votre demande d'avis. Cet accusé de réception ne fait pas courir les délais endéans lesquels l'Autorité va se prononcer.

Si la demande est irrecevable, nous vous en informerons dans les plus brefs délais. Un nouveau dossier devra être introduit.

Si la demande est considérée comme recevable, vous n'en êtes pas spécifiquement informé. En effet, le Service entame son examen de votre projet normatif et vous contactera uniquement si la demande est incomplète c'est-à-dire s'il a besoin d'informations complémentaires pour évaluer si votre projet normatif respecte les principes en matière de droit à la protection de la vie privée et de droit à la protection des données à caractère personnel, et pour pouvoir exercer de manière utile, effective et motivée sa mission de contrôle.

Le Service vous informera du caractère complet ou incomplet de votre demande dans un délai raisonnable, à savoir en principe dans les 30 jours de la réception du formulaire de demande d'avis et de ses annexes ou, pour les demandes d'avis en urgence spécialement motivées, dans les 10 jours de la réception du formulaire de demande d'avis. Une fois que le Service vous aura informé du caractère complet de votre demande d'avis (dans ce délai de 30 jours ou, le cas échéant, dans les 30 jours de la réception des informations complémentaires demandées) par l'envoi d'un accusé de réception de complétude, il dispose d'un délai de 30 ou 60 jours ou d'un délai indéterminé pour rendre son avis, en fonction du délai endéans lequel vous avez sollicité l'avis dans le formulaire de demande d'avis." (mis en gras par l'Autorité)

³¹ L'article 47, § 4 du Règlement d'ordre intérieur prévoit que de l'Autorité informe le demandeur du caractère complet ou incomplet de sa demande dans un délai raisonnable.

de celle-ci par l'envoi d'une demande d'informations complémentaires nécessaires au contrôle de l'Autorité. L'objectif de prévisibilité recherché par l'auteur du Projet est donc déjà atteint par la pratique actuelle de l'Autorité.

40. De plus, la **réalisation de l'objectif de prévisibilité poursuivi par le Projet dépend essentiellement du degré de complétude et de qualité** (en tenant compte notamment des remarques déjà émises par l'Autorité dans des avis précédents) **des projets normatifs** soumis pour avis. En effet, l'Autorité rend régulièrement des avis dans des délais plus courts que les délais légaux lorsque les projets normatifs sont clairs et de qualité, de sorte que l'Autorité est en mesure d'appréhender, de comprendre la portée et l'impact des projets normatifs ainsi que d'analyser de manière sérieuse les traitements de données mis en place par le projet ainsi que le contexte factuel et juridique dans lequel ils sont réalisés et ne doit pas poser de questions complémentaires au demandeur d'avis ; ce qui permet à l'Autorité de considérer que la demande d'avis est complète dans un délai court après l'introduction de la demande. Cependant, l'Autorité constate inlassablement, par exemple, :

- l'usage, par certains demandeurs, de termes tels que "notamment", l'obligeant à demander si d'autres données que celles listées dans le projet normatif seront collectées, lesquelles et pour quelle finalité ;
- l'usage de listes d'éléments essentiels des traitements de données qui ne sont pas reliés entre eux, l'obligeant à interroger le demandeur d'avis quant à l'articulation entre ces éléments essentiels ; ou encore
- l'absence de justification de la nécessité et/ou proportionnalité de certains traitements de données mis en place par le projet normatif, l'obligeant à interroger le demandeur à ce sujet.

41. Cet objectif de prévisibilité ne peut donc justifier une telle modification de la LCA, qui vise à raccourcir le délai de 30 jours maximum pour la mise en état du dossier, tel que mis en place par l'Autorité, à 15 jours et qui a pour effet de limiter de manière injustifiée l'exercice efficace et effectif du contrôle préalable incombant à l'Autorité, en vertu des articles 36.4 et 57.1.c) du RGPD.

II.3.3.3. Point de départ du délai dans lequel l'Autorité doit communiquer son avis

42. Ainsi que cela ressort de l'appréciation de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 119/2025³², **la détermination du point de départ des délais légaux d'émission d'avis doit revenir à l'Autorité lorsqu'elle estime que le dossier est complet**. L'appréciation de ce caractère complet nécessite donc un délai de mise en état utile selon les dossiers, lequel est variable selon, entre autres, la complexité des projets normatifs, le contexte factuel et juridique dans lequel il s'inscrit, la clarté de

³² Voir la section II.3.3.1 ci-dessus.

la demande d'avis, la qualité du projet transmis et des documents qui l'accompagnent afin d'en permettre la compréhension (exposé des motifs, etc.) ainsi que le degré d'ingérence envisagé. Il n'est dès lors **pas acceptable** de prévoir, ainsi que l'envisage le Projet, que les délais dans lesquels les avis doivent être émis commencent à courir **systematiquement et pour tous les dossiers dans un délai de 15 jours calendrier** après la réception de la demande d'avis **par l'envoi d'un "accusé de réception"**.

43. Il ressort également de l'appréciation précitée de la Cour constitutionnelle que les **délais dans lesquels les avis doivent être rendus ne peuvent commencer à courir qu'à partir de la délivrance** au demandeur d'un **accusé de réception**, qui doit **attester la caractère complet** de la demande d'avis. L'appréciation du caractère complet d'une demande d'avis implique, pour les demandeurs d'avis, de mettre à disposition de l'Autorité toutes les informations nécessaires pour lui permettre d'examiner, notamment, le caractère nécessaire et proportionné des ingérences envisagées par le projet normatif. Il en résulte les trois conséquences suivantes :

44. La première conséquence est que l'appréciation du caractère complet de la demande **repose nécessairement sur la vérification préalable** de la compétence de l'Autorité, de la jonction obligatoire de tous les documents (tels que cités dans le formulaire de demande d'avis) ou du bien-fondé de l'(extrême) urgence invoquée, le cas échéant ou encore de la nécessité de transmettre la demande à une autre autorité de contrôle. L'absence de cette vérification préalable ne permettrait en effet pas à l'Autorité d'évaluer si la demande d'avis est suffisamment claire, complète et compréhensible ou si au contraire, elle requiert des informations complémentaires. Par conséquent, le délai précédant l'envoi de l'accusé dit "de complétude" qui fait courir le délai légal d'avis comprend nécessairement **deux phases distinctes qui se succèdent : la première qui consiste à analyser la recevabilité** (compétence de l'Autorité, jonction des documents obligatoires à la demande d'avis, analyse de l'(extrême) urgence éventuelle, etc.) de la demande et la **seconde qui vise à examiner la complétude du dossier**, à savoir la mise à disposition de l'Autorité de toutes les informations et réponses nécessaires à sa compréhension du projet, de ses objectifs, de son contexte factuel et juridique, des références qu'il contient, de son impact et de ses liens éventuels avec d'autres initiatives (mise en état du dossier). Une autre approche serait contraire à l'arrêt n° 119/2025 car elle reviendrait à consacrer tout ou partie du délai légal d'émission d'avis à évaluer si la demande d'avis est complète et à collecter les documents et les informations de base dont la prise de connaissance est nécessaire préalablement à la mise en état de la demande d'avis. Dans ces conditions, il ne peut pas être prévu qu'un accusé de réception, tel qu'envisagé par le Projet, constitue le point de départ du délai dans lequel l'avis doit être rendu puisque la demande d'avis ne peut pas être considérée comme "complète" , telle qu'interprétée par l'arrêt n° 119/2025, par la simple vérification que tous les documents qui doivent être joints à la demande d'avis ont été communiqués ou encore que l'(extrême) urgence

invoquée est fondée³³. De plus, faire courir le délai légal d'avis au moment de l'envoi d'un accusé de réception, tel qu'envisagé par le Projet, sans que celui-ci ne comporte d'évaluation de la part de l'Autorité du caractère complet de la demande d'avis conduira souvent l'Autorité, sous la pression d'un délai d'avis déjà en cours, dans une situation où il sera impossible d'exercer de manière sérieuse et correcte son contrôle préalable et devra se limiter à dire qu'elle n'a pas pu analyser la proportionnalité ou le caractère nécessaire des traitements de données envisagés par le projet normatif ; ce qui est contraire au RGPD.

45. La seconde conséquence est que **l'envoi d'une demande d'informations complémentaires**, si elle est nécessaire, doit dans **tous les cas nécessairement précéder l'envoi de l'accusé de réception** qui va faire courir le délai d'avis et qui doit attester de la complétude du dossier. Il ne peut dès lors être prévu, ainsi que le Projet semble le permettre, que des questions puissent être envoyées au demandeur après que le délai dans lequel l'avis doit être rendu a commencé à courir. Une telle disposition reflète un manque de compréhension du Projet en ce qui concerne la logique et la chronologie de la procédure relative aux traitements des demandes d'avis. Cette analyse est aussi corroborée par la comparaison avec l'organisation des missions légales d'autres organes de contrôle. En vertu de l'article 236, § 2, alinéa 2 de la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, il est notamment prévu que l'Organe de contrôle de l'information policière émet ses avis dans les soixante jours après la communication de toutes les données nécessaires à cet effet à l'autorité de contrôle.
46. La troisième conséquence est que l'utilisation de l'expression "*accusé de réception*", tel que visé dans le Projet, n'est pas claire et méconnaît la réalité ainsi que la chronologie de la procédure relative aux traitements des demandes d'avis. En effet, soit il s'agit de viser un accusé qui confirme la bonne réception de la demande d'avis et, dans ce cas, l' "*accusé de réception*", tel que visé par le Projet, ne peut pas constituer le point de départ du délai légal d'émission d'avis puisque la recevabilité de la demande (y compris la compétence de l'Autorité, etc.) et son caractère complet doivent encore être examinés. Soit il s'agit de viser un accusé de réception qui confirme la recevabilité de la demande (y compris la compétence de l'Autorité, etc.) et son caractère complet et doit, dans ce cas, revêtir une dénomination qui laisse transparaître cette réalité.
47. Enfin, la **terminologie** utilisée par le Projet **ne correspond pas du tout à la réalité, aux impératifs et à la chronologie de la procédure**. En effet, d'une part, le Projet utilise dans son dispositif l'expression "*mise en état du dossier*" pour se référer à l'analyse de la recevabilité de la demande d'avis (compétence de l'Autorité, jonction des documents obligatoires, (extrême) urgence éventuelle, transmission éventuelle de la demande à une autre Autorité, etc.). Et, d'autre part, il

³³ Voir le commentaire du projet d'article 26, § 3 de la LCA reproduit au point 31 ci-dessus.

considère que l'envoi de questions au demandeur d'avis permet "*d'instruire*" la demande, étant donné que l'Exposé des motifs se réfère à "*l'instruction de la demande*" si l'Autorité adresse des questions complémentaires au demandeur d'avis. Or, ainsi que cela a été expliqué ci-dessus, la mise en état du dossier (qui correspond à "*l'instruction*" selon le Projet) consiste à vérifier le caractère complet de la demande, laquelle est précédée de l'analyse de la recevabilité de la demande (ce qui correspond à la "*mise en état*" du dossier selon les termes du Projet). L'utilisation d'une telle terminologie reflète une totale mécompréhension de la logique et des nécessités de la procédure et ne contribue pas du tout à la prévisibilité du Projet.

II.3.3.4. Délai de réponse du demandeur de 2 à 4 jours

48. Le deuxième alinéa du projet d'article 26, § 3 de la LCA prévoit que les délais d'avis ne sont pas garantis si le demandeur ne répond pas aux questions dans les délais de 2 à 4 jours assignés par l'Autorité. Une telle disposition n'est pas acceptable.
49. En effet, ainsi que cela a déjà été mentionné ci-dessus au point 45, une telle disposition reflète un manque de compréhension en ce qui concerne la logique de la procédure relative au traitement des demandes d'avis, dès lors que le Projet permet de poser des questions complémentaires au demandeur après l'envoi de l' "*accusé de réception*", tel que visé par le Projet, qui fait courir le délai légal d'émission d'avis. C'est donc le délai de mise en état du dossier qui doit être prolongé (suspendu) pendant le temps de réponse octroyé au demandeur et non le délai légal d'émission d'avis qui peut être prolongé.
50. De plus, il résulte de l'arrêt n° 119/2025 qu'il importe que le degré de qualité, de précision et de clarté des réponses du demandeur d'avis à la demande d'informations complémentaires de l'Autorité soit élevé afin de lui permettre d'apprécier de manière sérieuse la pertinence des informations complémentaires, de comprendre réellement la portée du projet (et des traitements de données à caractère personnel mis en place) et de réaliser de manière effective et efficace son contrôle préalable en rendant un avis approfondi, pertinent et nuancé. Prévoir un délai de réponse de 2 à 4 jours pour le demandeur d'avis, tel qu'envisagé par le Projet, ne peut pas être considéré comme répondant à cette exigence. Et ce d'autant moins qu'il s'agit de 2 à 4 jours calendrier, qui peuvent ainsi correspondre à 2 voire 1 jour ouvrable.
51. De plus, la possibilité de demander des informations complémentaires dans un délai raisonnable au demandeur constitue également une garantie contre les dossiers incomplets ou évasifs. Un délai de réponse très court, dont le non-respect est sanctionné par l'absence de garantie de recevoir un avis dans le délai (ce qui va à l'encontre de l'objectif de prévisibilité recherché par le Projet), peut conduire le demandeur, en pratique, à ne pas veiller à ce que ses réponses soient formulées de manière suffisamment claire et compréhensible afin de permettre à l'Autorité de comprendre le bien-fondé et

la portée du projet soumis pour avis. L'Autorité se verrait alors contrainte de rendre des avis généraux ou conditionnels, sans que les risques en matière de protection des données à caractère personnel ne puissent être examinés sur le fond de manière correcte.

52. Il s'ensuit que prévoir un délai de 2 à 4 jours calendrier pour obtenir des réponses aux questions ne peut pas être considéré comme réaliste ni acceptable afin de permettre à l'Autorité de réaliser de manière sérieuse et efficace sa mission de contrôle préalable. Lorsque l'Autorité pose des questions complémentaires à un demandeur, le délai de réponse observé est en moyenne entre 5 et 10 jours ouvrables. Il y a dès lors lieu d'adapter le Projet en ce sens.

II.3.3.5. Délai de mise en état raisonnable

53. Le Projet prévoit un délai de mise en état de 15 jours à partir de la réception de la demande d'avis.
54. En premier lieu, un tel délai ne peut pas être considéré comme raisonnable, tel que cela ressort de l'enseignement de l'arrêt n° 119/2025, ni comme étant conforme à une lecture combinée des articles 36.4, 52.4, 57.1.c) et 58.3.b) du RGPD^{34,35}. Le délai de mise en état devrait être de **30 jours maximum à compter de la réception de la demande d'avis**, ainsi que tel est le cas dans la pratique actuelle de l'Autorité.
55. En deuxième lieu, **un délai de mise en état raisonnable n'est pas incompatible avec l'émission d'avis dans des délais utiles pour le demandeur**. En effet, d'une part, il permet au contraire de garantir systématiquement un niveau de qualité élevé et utile pour le législateur, par l'examen concret et individuel, du respect des principes de nécessité et de proportionnalité et des éléments essentiels des traitements de données mis en place par les projets normatifs et des risques qu'ils engendrent. Un tel contrôle systématique et approfondi ne peut pas être réalisé de manière fiable et sérieuse lorsque les projets normatifs sont incomplets, que l'exposé des motifs est insuffisant ou que des informations contextuelles pertinentes font défaut. Un délai de mise en état raisonnable est dès lors nécessaire lorsque les dossiers sont incomplets ou peu clairs afin d'éviter des mécompréhensions ou des problèmes d'interprétation et constitue une garantie pour le législateur lui permettant d'identifier les risques en matière de protection des données et d'y remédier avant l'adoption de la norme. Un système

³⁴ Voir la section II.3.3.1 ci-dessus.

³⁵ L'Autorité ne peut s'empêcher de rappeler ici la dernière modification législative qui a été effectuée récemment par la loi précitée du 25 décembre 2023 et qui a déjà considérablement réduit les délais dans lesquels les avis doivent être émis et qui prévoit que la durée de ces délais est déterminée par le demandeur sans que l'Autorité ne soit en mesure de pouvoir l'adapter d'initiative en fonction de l'afflux réel des demandes d'avis ou de leur complexité. Il est renvoyé au rapport rédigé par l'Institut Fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (FIRM -IFDH), Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre la discrimination et le racisme), Myria (Centre fédéral migration) et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, dans le cadre du Réseau européen des institutions nationales des droits fondamentaux (ENNHRI) (https://ennhri.org/wp-content/uploads/2024/04/Belgium_Country-Report_Rule-of-Law-2024.pdf) qui souligne précisément qu'il est frappant qu'il revienne à l'autorité qui sollicite l'avis d'imposer son délai à l'Autorité, sans que cette dernière ne puisse l'adapter selon l'afflux de demandes ou la complexité des dossiers.

qui contraint l'Autorité à rendre des avis *in concreto* plus rapidement de manière structurelle sans moyens supplémentaires crée, certes, une rapidité procédurale apparente, mais affaiblit la solidité juridique du travail normatif et augmente le risque de suspension ou d'annulation de la norme concernée par la juridiction compétente. D'autre part, l'Autorité répond déjà avec souplesse aux besoins du législateur : elle se montre toujours disposée à tenir compte, dans la mesure du possible, des besoins des demandeurs d'avis et a déjà assuré un traitement rapide de plusieurs dossiers - allant de quelques jours ouvrables à quelques semaines -, même lorsque les motifs invoqués ne permettaient pas nécessairement de conclure à l'existence d'une réelle urgence. Bien que la consultation de l'Autorité a lieu en principe assez tard dans le processus législatif, lequel a pu accumuler du retard, raccourcir le délai de mise en état ne peut pas servir à remédier à des retards dans le processus législatif qui ne peuvent pas être imputés au fonctionnement de l'Autorité.

56. En troisième lieu, un délai de mise en état de 15 jours calendrier, tel que visé par le Projet, n'est **pas réaliste ni praticable** au regard des **deux phases distinctes qui doivent précéder l'envoi de l'accusé attestant de la complétude du dossier**³⁶ (et qui doit constituer le point de départ du délai d'émission d'avis) et de la **charge de travail concrète** qui doit être réalisée pendant ces deux phases. En effet, la première phase qui consiste à **analyser la recevabilité** de la demande d'avis est effectuée **par le greffe** qui doit, entre autres :

- Vérifier la compétence de l'Autorité ;
- Vérifier que tous les documents nécessaires sont bien joints à la demande, à défaut de quoi, un (des) mail(s) doi(ven)t être envoyé(s) au demandeur pour les obtenir ;
- Vérifier que le projet normatif est bien à son stade de rédaction finale et donc signé par le demandeur ;
- Vérifier, le cas échéant, que l'(extrême) urgence est dûment invoquée ;
- Vérifier si la demande d'avis doit éventuellement être transmise à une autre autorité de contrôle ;
- Vérifier que la norme législative a bien été adoptée si la demande d'avis porte sur un projet de norme réglementaire qui exécute ladite norme ;
- Enregistrer la demande et attribuer le dossier à un agent disponible qui a l'expertise adéquate.

La deuxième phase est la **mise en état du dossier**, qui incombe à **l'agent chargé de rédiger l'avis** et qui consiste à vérifier que l'Autorité dispose de tous les éléments nécessaires pour réaliser son examen au fond de manière sérieuse, efficace et professionnelle. Cela implique de devoir comprendre les traitements de données mis en place par le projet normatif ainsi que le contexte factuel et juridique dans lequel il s'inscrit et de devoir lire tous les documents nécessaires à sa compréhension (notamment, le projet normatif, les documents qui accompagnent la demande d'avis

³⁶ Voir le point 44 ci-dessus.

et les dispositions légales applicables dans le domaine concerné par le projet normatif), de faire des recherches de jurisprudence et/ou d'articles de doctrine, d'évaluer la nécessité de recourir à un expert externe, de poser des questions complémentaires au demandeur si le dossier est incomplet ou insuffisant et d'analyser les réponses à ces questions et vérifier leur pertinence. Cet exercice prend d'autant plus de temps si le dossier est complexe, insuffisant, peu compréhensible ou comporte un degré d'ingérence très élevé dans les droits et libertés des personnes concernées. De plus, le Projet repose sur le postulat de la chaîne de traitement d'un avis "isolé", sans tenir compte du fait que lorsque le greffe attribue un dossier à un agent disponible, celui-ci est déjà occupé à rédiger un avis dans un dossier, à commencer la mise en état dans un autre dossier ou encore assurer le suivi des réponses aux questions qui ont été posées dans un troisième dossier ou a encore deux autres demandes d'avis sur son bureau. Un agent qui se voit attribuer un dossier par le greffe ne peut dès lors pas cesser immédiatement la tâche qu'il est en train de réaliser pour commencer la mise en état dans le dossier qui vient de lui être attribué. Ces deux phases distinctes (recevabilité et mise en état du dossier) ne peuvent pas être soumises au même délai. Et ce d'autant plus que le demandeur a un impact sur la durée du délai relatif à l'analyse de la recevabilité de la demande. En effet, il est déjà arrivé qu'un demandeur prenne plusieurs jours après l'introduction de la demande d'avis pour envoyer le projet normatif signé par le ministre compétent ou pour confirmer qu'il avait transmis deux fois sa demande. Dans le cadre de tels dossiers, une partie du délai de mise en état de 15 jours calendrier, tel que visé par le Projet, serait déjà consacrée au traitement de la recevabilité de la demande et ne laisserait dès lors clairement pas suffisamment de jours pour effectuer une mise en état de manière rigoureuse et professionnelle. Cela n'est pas acceptable.

57. En quatrième lieu, l'appréciation du caractère raisonnable du délai de mise en état doit se faire en tenant compte de la **charge de travail croissante** de l'Autorité et des **ressources limitées** dont elle dispose. Ainsi pour 2026, il est estimé que l'Autorité, sur la base de la situation au 28 juillet 2026 et compte tenu de la capacité actuelle de 12 équivalents temps plein, sera appelée à traiter environ 370 demandes d'avis par an. Les dossiers étant par nature d'un degré d'ingérence et de complexité variable, il n'est pas réaliste de limiter dans tous les cas le délai de mise en état à 15 jours calendrier à compter de la réception de la demande, de sorte que cela nuit à l'effectivité de la mission de contrôle incombant à l'Autorité. La nécessité de demander des informations complémentaires dans certains dossiers, et le retard éventuel qui peut en résulter, doivent donc être appréciés à la lumière de l'afflux réel des demandes d'avis ainsi que de l'attribution des dossiers aux agents en fonction de leur disponibilité et de leur expertise respective. L'afflux réel des demandes n'est pas linéaire, connaît des périodes de pics importantes et ne peut donc pas vraiment être anticipé. Pour illustrer le flux irrégulier des demandes d'avis, à titre d'exemple, en avril 2026, l'Autorité a reçu 38 demandes d'avis en l'espace d'un mois, en juillet 2026, elle a reçu 63 demandes, et il arrive aussi qu'en un jour, elle reçoive 5 à 7 demandes émanant d'un même demandeur (lorsque les dispositions en projet font partie d'une loi/d'un décret-programme). Le flux de demandes d'avis dépend aussi de l'approche de la fin d'une législature

(en mars 2024, 73 demandes d'avis ont été introduites). Un délai de 15 jours calendrier ne permet tout simplement pas de gérer de tels flux de demandes.

Il convient encore de tenir compte de la complexité croissante des dossiers et des autres missions confiées à l'Autorité, notamment en matière d'autorisations, de recommandations, d'activités au sein du Comité européen de la protection des données et de nouvelles compétences consultatives dans le cadre de nouvelles réglementations européennes en matière numérique. De plus, le projet d'avis rédigé par l'agent en charge du dossier doit encore être relu par le directeur, commenté, éventuellement discuté, ensuite modifié, éventuellement présenté et discuté au Comité de direction (1 réunion par semaine maximum), modifié, relu, validé et finalisé.

58. En cinquième lieu, certains dossiers techniquement complexes nécessite le **recours à des experts externes**, ce qui prend inévitablement du temps. Il s'agit non seulement de recueillir leur avis sur le fond mais aussi d'accomplir des démarches administratives et budgétaires, de motivation et de suivi. Ces démarches sont effectuées pendant la mise en état du dossier, de sorte que le délai de mise en état doit conserver une durée raisonnable permettant le traitement sérieux et professionnel de ces dossiers, généralement importants et complexes.
59. En sixième lieu, il est **inapproprié d'assigner à l'Autorité** un délai de 15 jours maximal pour réaliser la mise en état des dossiers alors que le **délai nécessaire à cet exercice ne lui est pas exclusivement imputable** et **dépendra**, en grande partie, **du degré de qualité et de complétude** du projet normatif soumis pour avis. En effet, des dossiers incomplets ou peu clairs entraînent inévitablement des questions complémentaires dont les réponses permettent à l'Autorité de comprendre la portée et l'impact du projet normatif (et des traitements de données qu'il met en place) et d'éviter ainsi des problèmes de compréhension/d'interprétation.
60. En septième lieu, un délai de 15 jours calendrier à partir de la réception de la demande d'avis est manifestement trop court pour faire une mise en état correcte et sérieuse des dossiers, dès lors qu'un tel délai ne permet pas de tenir compte des périodes de l'année où il y a des jours fériés légaux ou des jours de fermeture de l'Autorité. Il serait plus approprié de **prévoir un délai en jours ouvrables**. En effet, par exemple, cette année, plusieurs demandes d'avis ont été introduites le 30 avril 2026. Le délai de 15 jours calendrier envisagés par le Projet arriverait donc à échéance pour, ces demandes, le vendredi 15 mai. Or, les 1^{er} et 14 (Ascension) mai 2026 sont des jours fériés légaux et le vendredi 15 mai 2026, l'Autorité était fermée. Dans ce type de situation, le délai de mise en état est réduit à 8 jours !
61. Enfin, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) met en évidence dans l'avis n° 6 du document "*GDPR in practice – Experiences of data protection authorities*", publié le 11 juin 2024,

que les États membres doivent s'assurer que les autorités de protection de données disposent de **suffisamment de temps** pour fournir des avis détaillés, pertinents et exhaustifs³⁷.

62. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que **limiter le délai de mise en état à 15 jours est manifestement trop court** et qu'en l'état actuel des ressources humaines dont dispose l'Autorité, un tel délai aura un impact immédiat et considérable sur le temps de traitement disponible par dossier et, par conséquent, sur le niveau de qualité des avis. À défaut d'un renforcement substantiel des effectifs, avec le coût budgétaire que cela implique, **l'Autorité n'aura d'autre choix que de procéder à une adaptation de sa pratique d'avis** pour compenser cet impact. Ainsi, l'Autorité pourrait ne plus être en mesure de répondre favorablement à une demande de traiter un dossier dans des délais plus courts ou de guider les auteurs de normes quant à la manière de mettre en pratique ses recommandations et de remédier aux critiques émises, notamment en proposant des exemples et suggestions. Or, cette aide est fortement valorisée par les demandeurs d'avis et leur est souvent nécessaire pour intégrer utilement les remarques de l'Autorité. L'Autorité devrait également, le cas échéant, trier les demandes d'avis selon le degré d'ingérence afin d'identifier celles présentant un degré d'ingérence important requérant un avis *in concreto*. Toutefois, ce tri ne pourrait pas être effectué au détriment de la mission d'intérêt général confiée à l'Autorité qui est de garantir le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Or, un délai de 15 jours calendrier est manifestement trop court, étant donné le nombre de demandes d'avis et les moyens dont elle dispose : ce tri devrait en effet être effectué en 7 jours calendrier afin de disposer de 7 jours pour adresser une demande d'informations complémentaires au demandeur, si cela est nécessaire, recevoir les réponses et analyser leur pertinence, à défaut de quoi le délai légal commencera à courir sans que l'Autorité ne dispose de toutes les informations requises pour effectuer de manière efficace son contrôle. Cela contraindra l'Autorité à rendre un avis comportant des considérations générales (ce qui est contraire au RGPD) ou conditionnelles, sans que les risques en matière de protection des données ne puissent être réellement examinés sur le fond ou à dépasser le délai d'émission d'avis (ce qui est contraire à l'objectif de prévisibilité recherché par le Projet). Elle serait également contrainte de rendre des avis moins nuancés, plus stricts, limités à l'identification d'un manquement aux règles applicables en matière de protection des données ou à la constatation que la demande n'étant pas compréhensible, elle n'est pas conforme au principe de prévisibilité et que le projet normatif doit être retravaillé en profondeur et faire l'objet d'une nouvelle consultation de l'Autorité.
63. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, les deux possibilités qui sont praticables pour les demandes d'avis dont le délai est de 60 ou 30 jours, sont les suivantes :

³⁷ Il est indiqué ceci: "Member States should ensure that sufficient time is given to DPAs to provide detailed, relevant and exhaustive advice".

- Soit, ainsi que cela est actuellement prévu par l'Autorité sur son site internet, l'Autorité dispose d'un délai de **30 jours (calendrier) maximum (recevabilité³⁸, tri des dossiers, mise en état³⁹)**, à compter de la réception de la demande, pour **informer le demandeur** soit du fait qu'elle dispose de toutes les informations nécessaires aux fins de traiter la demande d'avis et de ce que la demande est complète soit de ce que des **informations complémentaires sont nécessaires** à la réalisation de son contrôle ;
- Soit de prévoir un **délai de 5 jours ouvrables** pour l'analyse de la **recevabilité** (y compris la compétence et le cas échéant, le tri des dossiers), un **délai de 15 jours ouvrables** pour l'analyse de la **complétude** du dossier et **l'envoi de questions complémentaires**, si nécessaire, avec **suspension de ce délai** pendant l'attente des réponses (mise en état du dossier) et que le délai légal d'émission d'avis commence à courir quand le demandeur est informé de ce que l'Autorité dispose de toutes les informations nécessaires à son contrôle et de la complétude du dossier.

Pour les demandes dont l'avis est réclamé dans un délai de 5 jours ouvrables, il convient de prévoir :

- un délai d'un jour ouvrable pour analyser la recevabilité de la demande,
- un délai de 3 jours ouvrables pour l'analyse de la complétude du dossier et l'envoi de questions complémentaires, si nécessaire, avec suspension de ce délai pendant l'attente des réponses (mise en état du dossier), et
- que le délai de cinq jours ouvrables pour rendre l'avis ne commence à courir qu'à partir du moment où le demandeur est informé de ce que l'Autorité dispose de toutes les informations nécessaires à l'exercice de son contrôle et de ce que le dossier est complet.

Une telle disposition insérée dans le Projet ou dans le règlement d'ordre intérieur de l'Autorité, permettra de couvrir tous les types de demandes d'avis, de réaliser une mise en état correcte des demandes d'avis portant sur des projets normatifs complexes, avec une ingérence importante, ou difficilement compréhensibles et permettra également d'offrir de la prévisibilité au demandeur.

II.3.3.6. Impact budgétaire

64. Si l'intention du Projet est maintenue, à savoir de réduire le délai de mise en état à 15 jours calendrier et de faire commencer à courir le délai dans lequel l'avis doit être émis à compter de l'envoi de l'accusé de réception, tel qu'envisagé par le Projet, il convient d'augmenter substantiellement le budget alloué à l'Autorité afin qu'elle puisse engager le personnel supplémentaire nécessaire pour lui permettre de continuer à exercer de manière efficace et effective sa mission de contrôle préalable, conformément au RGPD et à l'enseignement de l'arrêt n° 119/2025.

³⁸ Voir le point 56 ci-dessus.

³⁹ Ibidem.

65. Il convient d'ailleurs de relever que la Cour constitutionnelle a rappelé, au point B.41 *in fine* de l'arrêt n° 119/2025, qu'il appartient à l'autorité compétente de veiller à ce que l'Autorité dispose du personnel nécessaire pour traiter les demandes d'avis. Cette obligation découle également de l'article 52.4 du RGPD, qui impose aux États membres de veiller à ce que chaque autorité de contrôle dispose des ressources humaines, techniques et financières nécessaires à l'exercice effectif de ses missions et compétences. De même, le Conseil d'État a estimé, dans son avis n° 70.956⁴⁰, que l'État belge doit doter l'Autorité des moyens nécessaires à l'exercice effectif de ses missions et compétences.
66. L'Autorité tient déjà à souligner qu'il faudrait, dans tous les cas, engager un deuxième greffier pour effectuer l'analyse de la recevabilité (y compris de la compétence, de l' (extrême) urgence, de la transmission éventuelle à d'autres autorités de contrôle, etc.) et pallier l'absence ou un empêchement du greffier actuel (formations, maladies, vacances annuelles, etc.). De même, à moins d'insérer dans le Projet une disposition similaire à ce qui est prévu en cas d'empêchement ou d'absence de l'inspecteur général ⁴¹, il faudrait aussi allouer un budget supplémentaire pour engager un directeur *ad-interim* pour relire, commenter, discuter de, valider et signer les projets d'avis en l'absence du directeur du Service d'Autorisation et d'Avis (vacances, maladie, formation, représentation à des conférences, présentations à des séminaires etc.). À défaut de cette augmentation minimale de ressources humaines, le greffier et le directeur seraient privés de leur droit d'avoir des vacances ou l'Autorité serait contrainte de rendre des avis hors délai.

II.4. Article 17 de l'avant-projet : Coopération entre l'Autorité et les autorités de contrôle compétentes créées par les Communautés et les Régions

II.4.1. La jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État concernant le rôle des autorités de contrôle compétentes créées par les Communautés et les Régions

67. Le projet d'article 54/2 de la LCA⁴² contient le règlement suivant concernant la coopération entre l'APD et les autorités de contrôle compétentes créées par les Communautés et les Régions (ci-après "les autorités fédérées") :

"§ 1^{er}. En vue de l'application cohérente des réglementations nationales, européennes et internationales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, l'Autorité de protection des données coopère avec les autorités de contrôles compétentes instituées par les communautés et les régions.

⁴⁰ <https://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70956.pdf#search=70.956>, p. 20.

⁴¹ Voir l'article 29, alinéa 3 de la LCA qui prévoit qu' "En cas d'absence ou d'empêchement, l'inspecteur général est remplacé par l'inspecteur le plus ancien ou, en cas de parité d'ancienneté, par le plus âgé."

⁴² Article 17 du Projet.

§ 2. Afin de mettre en œuvre la coopération visée au premier paragraphe, les autorités de contrôle concluent un protocole de coopération. "

68. L'Exposé des motifs précise que cette disposition tient compte de l'arrêt n° 92/2023 de la Cour constitutionnelle.
69. La Cour constitutionnelle a estimé dans ses arrêts n° 26/2026 et n° 92/2023 que "*les communautés et les régions sont compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour créer une instance chargée de contrôler le respect tant de la réglementation fédérale générale qui a valeur de réglementation minimale dans les matières attribuées aux communautés et aux régions que des règles spécifiques et complémentaires qu'elles édictent aux fins du traitement des données à caractère personnel dans les matières qui relèvent de leurs compétences.*"⁴³ Selon la Cour, une autorité de contrôle d'une entité fédérée – si elle est créée – est donc compétente non seulement pour veiller au respect des règles (spécifiques ou complémentaires) de l'entité fédérée, mais aussi au respect des règles fédérales générales.
70. De cette manière, la Cour s'est expressément écartée d'un avis rendu le 27 juin 2017 par l'Assemblée générale de la Section de législation du Conseil d'État. Selon cet avis, *l'État fédéral* est compétent pour créer une autorité de contrôle chargée de veiller au respect des règles fédérales générales en matière de protection des données, tandis que les *entités fédérées* sont compétentes pour créer des autorités chargées de veiller au respect des règles spécifiques en matière de protection des données qu'elles ont elles-mêmes édictées.⁴⁴ Ce point de vue du Conseil était conforme au principe de verticalité, selon lequel l'autorité compétente en matière de réglementation dans un domaine donné est, sauf dispositions contraires, également compétente pour la mise en œuvre et le contrôle.⁴⁵ Dans des avis ultérieurs, le Conseil d'État a systématiquement confirmé que "*l'Autorité de protection des données [...] est chargée de veiller au respect des règles "générales" relatives au traitement des données à caractère personnel, y compris les règles générales adoptées par les autorités fédérales en application du RGPD.*"⁴⁶
71. Dans les deux arrêts précités de 2023, la Cour constitutionnelle a adopté une position différente de celle du Conseil d'État. Si l'auteur du décret ou de l'ordonnance a institué une instance de contrôle compétente en matière de protection des données à caractère personnel dans les domaines relevant

⁴³ Cour const., arrêt n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.3 ; arrêt n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.11 (mise en évidence propre).

⁴⁴ Conseil d'État, Section de législation, avis 61.267/2/AG du 27 juin 2017 *sur un avant-projet de loi 'réformant la Commission de la protection de la vie privée'*, points 6 et 7.1.

⁴⁵ J. VANPRAET, *De latente staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2011, 50-53.

⁴⁶ Voir par exemple, parmi de nombreux autres avis, Conseil d'État, Section de législation, avis n° 67.243/3 du 28 mai 2020 *sur un avant-projet de décret de la Région flamande portant diverses dispositions relatives au transport collectif, à la politique générale de mobilité, aux infrastructures routières et à la politique routière, ainsi qu'aux infrastructures et à la politique de l'eau*, point 7.3.

de sa compétence (comme l'a fait le législateur décrétoal flamand), cette instance est également compétente pour veiller au respect de la réglementation fédérale générale qui fait office de régime minimal, a estimé la Cour.

72. Bien que la répartition des compétences au sein de la Belgique fédérale ne s'oppose donc pas à ce que les autorités fédérées veillent au respect tant des règles fédérales générales que des éventuelles règles spécifiques décrétoales en matière de protection des données, la Cour constitutionnelle a quand même estimé, dans ses deux arrêts de 2023, que (du moins pour l'instant) seule l'APD pouvait exercer ce contrôle. La raison en est que l'autorité fédérée concernée, à savoir la Vlaamse Toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande, ci-après "VTC"), ne satisfait pas, selon la Cour constitutionnelle, aux exigences que le RGPD impose aux autorités de contrôle.⁴⁷ Plus précisément, la Cour a identifié trois points problématiques :

"Pour satisfaire aux exigences du RGPD, les autorités de contrôle instituées en Belgique sur la base de la répartition interne des compétences doivent être signalées aux institutions compétentes de l'Union européenne, une de ces autorités de contrôle doit être désignée pour représenter les différentes autorités de contrôle au sein du Comité européen de la protection des données et il y a lieu d'établir la procédure censée faire en sorte que les autres autorités respectent les règles relatives au mécanisme de contrôle de cohérence visé à l'article 63."⁴⁸

73. Vu que la VTC n'avait pas encore été notifiée auprès des institutions compétentes de l'UE, qu'aucun mécanisme n'avait encore été défini permettant de s'assurer du respect, par la VTC, des règles relatives au mécanisme de contrôle de la cohérence visé à l'article 63 du RGPD et que l'APD n'avait pas été désignée pour représenter la VTC au sein du Comité européen de la protection des données⁴⁹, la Cour en avait conclu que la VTC ne pouvait pas être considérée comme *"une autorité de contrôle compétente au sens de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD"*. Un avis rendu par la VTC ne pouvait donc pas être considéré comme une consultation au sens de l'article 36, quatrième alinéa du RGPD.⁵⁰

74. La Cour constitutionnelle a donc enjoint aux autorités compétentes de *"prendre les mesures nécessaires en la matière" "afin de se conformer aux obligations découlant du RGPD"*. À cet égard, elles doivent *"par ailleurs tenir compte des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 qui portent sur la coopération entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, ainsi que, le cas échéant,*

⁴⁷ Cour const., arrêt n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.3 et B.30.5- B.30.10 ; arrêt n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.11 et B.5.13-B.5.18.

⁴⁸ Cour const., n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.7 ; n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.15.

⁴⁹ Voir à cet égard l'article 51.3 du RGPD : *"Lorsqu'un État membre institue plusieurs autorités de contrôle, il désigne celle qui représente ces autorités au comité et définit le mécanisme permettant de s'assurer du respect, par les autres autorités, des règles relatives au mécanisme de contrôle de la cohérence visé à l'article 63."* Voir l'article 68.4 du RGPD : *"Lorsque, dans un État membre, plusieurs autorités de contrôle sont chargées de surveiller l'application des dispositions du présent règlement, un représentant commun est désigné [dans le Comité] conformément au droit de cet État membre."*

⁵⁰ Cour const., n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.8 ; n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.16.

des obligations, découlant de ces dispositions et du principe de proportionnalité, de conclure des accords de coopération."⁵¹

75. Par souci d'exhaustivité, on peut encore ajouter que dans un arrêt du 31 mars 2026, la Section du contentieux administratif du Conseil d'État a suivi la Cour constitutionnelle en jugeant qu'au 27 juillet 2022, la VTC n'était pas compétente pour infliger des mesures correctrices à l'égard d'une instance flamande dans le cadre d'une plainte. Le Conseil a considéré que la Cour constitutionnelle s'était prononcée, dans ses arrêts n° 26/2023 et n° 92/2023, sur la compétence consultative de la VTC, mais que les exigences appliquées par la Cour sont imposées par le RGPD "*à toute autorité de contrôle, avec toutes les missions et compétences telles que définies dans le RGPD*" et donc "*s'appliquent sans restriction à l'autorité de contrôle qui examine et traite les plaintes et, le cas échéant, impose des mesures correctives*".⁵²

II.4.2. La nécessité de conclure un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1^{er} de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980

76. Les positions exposées par la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État impliquent donc, selon l'Autorité, qu'il est notamment⁵³ nécessaire de conclure un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980 afin de régler clairement la relation entre l'APD et les autorités fédérées⁵⁴.
77. Si un État membre compte plusieurs autorités de contrôle, l'article 51.3 du RGPD exige alors en effet que l'État membre définisse le mécanisme permettant de s'assurer du respect par toutes les autorités de contrôle de cet État membre des règles relatives au mécanisme européen de contrôle de la cohérence. Le considérant 119 du RGPD confirme également que lorsqu'un État membre met en place plusieurs autorités de contrôle, "*il devrait établir **par la loi**⁵⁵ des dispositifs garantissant la participation effective de ces autorités au mécanisme de contrôle de la cohérence. (...)*" [mise en évidence par l'Autorité]

⁵¹ Cour const., n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.9 ; n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.17.

⁵² Conseil d'État, n° 266.244, 31 mars 2026, point 12. La nécessité d'une coopération étroite entre la VTC et l'APD est d'ailleurs moins pressante pour la compétence consultative, étant donné que l'exercice de cette compétence ne porte en principe pas atteinte aux compétences de l'APD en la matière et qu'un manque de coopération en matière d'avis législatif n'a en principe pas de conséquences juridiques pour les tiers.

⁵³ Dans le cadre du présent avis, l'Autorité ne se prononce pas sur la question de savoir si et comment les autorités fédérées peuvent satisfaire à toutes les conditions imposées aux autorités de contrôle par le RGPD, la Cour constitutionnelle et le Conseil d'État. L'Autorité se concentre uniquement sur l'analyse de l'article 17 du Projet et donc sur la question de savoir comment la coopération entre l'APD et les autorités fédérées peut être correctement organisée, dans l'hypothèse où ces autorités fédérées rempliraient effectivement toutes les autres conditions.

⁵⁴ Voir également la décision n° 205/2025 de la Chambre Contentieuse de l'APD du 8 décembre 2025.

⁵⁵ Mise en évidence par l'Autorité.

78. Ce point de vue est confirmé par le fait que l'article 51.2 du RGPD contient déjà en soi une obligation générale de coopérer avec d'autres autorités de contrôle, mais que le législateur de l'Union a néanmoins jugé nécessaire, à l'article 51.3 du RGPD, **de prescrire en plus que les États membres disposant de plusieurs autorités de contrôle doivent définir un mécanisme** afin de garantir que les autres autorités (autres que l'autorité de contrôle chargée de les représenter au sein du Comité européen de la protection des données) respectent les règles relatives au mécanisme de cohérence visé à l'article 63. Une interprétation de l'article 51.3 du RGPD qui réduit cette obligation à un simple rappel de l'obligation générale de coopération à l'article 51.2 du RGPD priverait cette disposition de toute efficacité.
79. On comprend d'ailleurs évidemment pourquoi le législateur européen a repris à l'article 51.3 du RGPD une obligation plus concrète. On peut peut-être encore toutefois déduire de l'obligation générale de coopération de l'article 51.2 du RGPD que les autorités de contrôle doivent tenir compte de leurs compétences respectives ou doivent partager, sur demande, des informations entre elles. Il est bien plus difficile de déterminer sur cette base *si* et *comment* elles doivent parvenir à un point de vue commun. À cette fin, un mécanisme doit donc être élaboré ; le considérant 119 du RGPD dispose en outre expressément que ces "mécanismes" doivent être établis "par **la loi**". Tout comme le législateur européen a estimé nécessaire de définir un *mécanisme* de contrôle de la cohérence (plutôt que de se contenter de l'obligation générale horizontale de coopération entre autorités de contrôle), il était également nécessaire, à l'article 51.3 du RGPD, d'obliger les États membres à "définir un mécanisme" – en laissant de la marge pour les particularités de leur ordre constitutionnel.
80. Comme l'a jugé la Cour constitutionnelle dans ses arrêts n° 26/2023 et n° 92/2023, un accord de coopération est nécessaire en Belgique afin de garantir la coopération et la cohérence requises par le RGPD.⁵⁶ **Une disposition légale (ou décréte) générale chargeant l'APD et/ou les autorités fédérées de "coopérer" et/ou de conclure des protocoles de coopération ne suffit pas à cet effet.** Des règles procédurales concrètes qui établissent la manière dont les plaintes sont traitées, comment les avis sont formulés et comment le point de vue belge est déterminé dans les organes européens et internationaux pertinents (notamment au sein du Comité européen de la protection des données) sont en effet nécessaires. Ces règles procédurales ne peuvent être définies que dans un accord de coopération. Cet accord de coopération, en substance un traité "intrafédéral"⁵⁷, doit être

⁵⁶ Cour const., n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.9 ; n° 92/2023, 15 juin 2023, B.5.17.

⁵⁷ Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2015, p. 179.

conclu entre l'État fédéral et la Communauté flamande et/ou la Région flamande, conformément à la procédure définie à l'article 92*bis*, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980^{58,59}.

81. Pour une bonne compréhension, l'Autorité présente ci-dessous un relevé des difficultés pratiques découlant de l'absence de procédures concrètes de coordination et de coopération entre l'Autorité et les autorités fédérées. L'Autorité examine tout d'abord les difficultés qui se posent dans la pratique lors du traitement des plaintes. Elle aborde ensuite les difficultés rencontrées pour définir une position commune "belge", notamment dans le cadre des travaux du Comité européen de la protection des données.
82. L'Autorité illustre cela ci-après, notamment à l'aide d'exemples tirés de la relation entre l'APD et la VTC – car la VTC est aujourd'hui la seule institution qui se profile comme une autorité fédérée. L'Autorité constate en effet que la VTC n'est actuellement pas en mesure de se concerter avec d'autres autorités de contrôle (y compris l'APD) ni avec le Comité européen de la protection des données, alors que cette concertation est justement d'autant plus nécessaire dans le cas de la VTC. La compétence de la VTC en droit interne est en effet si limitée que le risque de décisions contradictoires sur un même sujet – voire dans un même dossier – est très élevé.

II.4.2.1. Traitement des dossiers répressifs

83. **Dans la pratique, il arrive fréquemment que tant l'APD que la VTC reçoivent des plaintes portant sur les mêmes faits.** À l'heure actuelle, il n'existe aucune procédure régissant la manière dont l'autorité fédérale et la VTC peuvent, dans un tel cas, se transmettre mutuellement les plaintes, échanger des informations, coordonner leur intervention, etc.
84. À titre d'exemple, on peut citer le dossier de Limburg.net. Limburg.net est l'intercommunale chargée de la gestion des déchets du Limbourg et de Diest. L'intercommunale assure la prévention et la collecte des déchets dans la province du Limbourg et dans la commune de Diest. En 2023, Limburg.net a fait l'objet d'une cyberattaque et d'une fuite de données. L'APD a lancé une enquête sur la fuite de

⁵⁸ Il ressort d'ailleurs de l'arrêt n° 119/2025 du 18 septembre 2025 qu'il existe une bonne raison pour laquelle la Cour estimait un accord de coopération nécessaire et ne se satisfaisait pas de conventions entre l'APD et la VTC (par exemple au moyen d'un protocole). La Cour a en effet considéré dans cet arrêt que le principe de légalité énoncé à l'article 22 de la *Constitution* prescrit que le législateur fixe au moins les éléments essentiels de règles qui vont au-delà de l'organisation interne de l'APD, dans la mesure où elles peuvent également lier des tiers. En vertu du droit constitutionnel belge, une telle norme de rang de loi prend la forme d'un accord de coopération lorsque différents législateurs sont impliqués.

⁵⁹ La VTC a également reconnu par le passé la nécessité d'un accord de coopération (voir les points 15 e.s. de l'avis n° 2024/006 du 16 janvier 2024).

données⁶⁰. L'enquête menée par l'APD a été ébruitée via un communiqué de presse et a également été évoquée au sein de la Commission de la justice de la Chambre⁶¹.

Lors de l'enquête de l'APD, il est toutefois apparu que la VTC menait également une procédure dans ce même dossier, qui a compromis l'enquête de l'APD. Cela va bien sûr à l'encontre du mécanisme de cohérence européen prévu par le RGPD. Même si la VTC pensait être la seule instance compétente pour ce dossier, en vertu des règles internes de répartition des compétences, elle aurait en effet dû vérifier, dans le cadre du mécanisme européen de contrôle de la cohérence⁶², si aucune autre autorité (comme l'APD) ne devait être considérée comme "autorité de contrôle concernée" au sens du RGPD⁶³. La Commission a mis au point à cet effet un système de formulaires électroniques standardisés, appelé "Internal Market Information System" ou "plateforme IMI".⁶⁴ Ce système permet notamment à une autorité de contrôle de transmettre des plaintes à l'autorité de contrôle (chef de file) présumée compétente ou de recevoir elle-même des plaintes.⁶⁵ La VTC n'a toutefois pas accès actuellement à cette plateforme électronique et ne peut donc pas participer au transfert de plaintes – rendu obligatoire par le RGPD – ni à l'échange d'informations y afférent entre autorités de contrôle.

85. Un problème supplémentaire se pose. Conformément aux règles internes de répartition des compétences, la VTC ne peut être compétente que pour les matières relevant de la compétence de la Communauté flamande ou de la Région flamande (par exemple, l'enseignement, la politique de la jeunesse, les médias audiovisuels, la protection de l'environnement, la politique énergétique, etc.) Au sein de ces domaines flamands, le législateur décretaal a toutefois conféré à la VTC la compétence exclusive d'exercer un contrôle sur les "instances"⁶⁶. Cela signifie que dans une matière relevant de la compétence des entités fédérées telle que l'enseignement, la VTC pourrait bien exercer un contrôle⁶⁷ du respect des règles (européennes, fédérales et flamandes) en matière de protection des données par une école⁶⁸, mais n'aurait aucune compétence à l'égard d'une entreprise privée à laquelle cette école fait appel pour communiquer par voie électronique avec les parents et les élèves (par exemple Smartbit CommV, la société à l'origine de la plateforme numérique Smartschool).⁶⁹ De la même

⁶⁰ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/actualites/2024/11/19/limburg.net-l-apd-se-penche-sur-l-aspect-vie-privee-de-cette-fuite-de-donnees>.

⁶¹ Questions jointes de Madame B. Creemers et de Monsieur E. Gilissen au secrétaire d'État Michel, *Chambre*, 12 mars 2024, <https://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/55/ic1287x.pdf>.

⁶² Voir notamment l'art. 60 du RGPD.

⁶³ Art. 4.22 du RGPD (mise en évidence propre).

⁶⁴ Règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 *concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission ("règlement IMI")*, art. 3, alinéa 1, *juncto* annexe, point 11.

⁶⁵ Article 56.1 du RGPD.

⁶⁶ L'article 10/1, § 1, premier alinéa du décret flamand e-gov.

⁶⁷ Dans l'hypothèse où la VTC respecterait toutes les obligations découlant du RGPD pour les autorités de contrôle.

⁶⁸ Une école est en effet une "*institution investie d'une mission de service public*" au sens de l'article I.3, 6° du Décret de gouvernance.

⁶⁹ <https://www.smartschool.be/>.

manière, la VTC pourrait, le cas échéant, exercer un contrôle⁷⁰ quant à l'utilisation de caméras ANPR par les communes, dans le cadre de la compétence flamande en matière de sécurité routière⁷¹, mais elle n'est pas compétente à l'égard d'une entreprise privée avec laquelle la commune a conclu un contrat de concession pour effectuer les contrôles par radar-tronçon concernés.⁷² En ce qui concerne de telles entreprises privées, l'APD reste en effet seule compétente, y compris pour les matières relevant de la compétence des entités fédérées, étant donné que le décret flamand e-gov n'a attribué aucune compétence à la VTC dans ce domaine. **Les compétences de la VTC et de l'APD sont donc étroitement liées.**

86. **Premièrement, il existe un risque que les deux autorités de contrôle prennent des décisions divergentes sur un même sujet**, par exemple concernant l'utilisation de plateformes numériques dans l'enseignement, l'utilisation de caméras pour la détection des excès de vitesse, etc. Les conséquences d'inévitables "doubles" décisions concernant une même problématique constituent une insécurité juridique, tant pour les personnes concernées que pour les responsables du traitement et les sous-traitants. Les mécanismes prévus au chapitre VII du RGPD visent en revanche à éviter autant que possible ce type d'incohérence horizontale.
87. **Deuxièmement, il existe même un risque de décisions contradictoires dans une seule et même affaire.** Les faits qui ont donné lieu à l'arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2026 en sont la preuve.⁷³ Le Conseil devait se prononcer sur un recours contre une décision de la VTC prise *après que* l'APD se soit déjà prononcée précisément sur la même affaire.⁷⁴ Contrairement à l'APD, la VTC a décidé de constater dans cette affaire une violation de l'article 5.1.b) du RGPD dans le chef d'une commune et d'un CPAS.
88. Ce risque de décisions contradictoires existe encore aujourd'hui, car il reste tout à fait possible que différentes procédures soient engagées et que, dans ce cadre, des décisions divergentes soient prises par l'APD (par exemple concernant une entreprise privée) et la VTC (concernant une instance

70 Dans l'hypothèse où la VTC respecterait toutes les obligations incombant aux autorités de contrôle en vertu du RGPD.

71 Le 20 septembre 2024, la VTC a rendu une décision concernant une plainte relative au traitement de données à caractère personnel par la commune de Grimbergen lors de l'installation de caméras ANPR :

https://assets.vlaanderen.be/image/upload/v1746621908/repositories-prd/VTC_K_2024_05_def_beslissing_aan_vv_anoniem_vr_pub_l9zc3h.pdf. Dans un arrêt du 26 février 2025, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension de cette décision, au motif que la partie requérante n'avait pas démontré l'urgence de sa demande (Conseil d'État, n° 262.489, 26 février 2025, *Commune de Grimbergen c. VTC*).

72 Environ 60 à 70 communes flamandes auraient confié les contrôles par radar-tronçon à une entreprise privée, a récemment rapporté la VRT. Voir L. TERRY, "Burgemeester Londerzeel wil af van 'wurgcontract' met privéfirma voor trajectcontroles", *VRT NWS* 18 novembre 2025, <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2025/11/18/londerzeel-trajectcontrole-contract-opzeggen/>. Voir également à ce sujet un jugement du tribunal de police de Vilvorde du 6 novembre 2025 concernant un contrôle par radar-tronçon à Meise (<https://www.rechtbanken-tribunaux.be/sites/default/files/media/bru/files/20251115-1138.pdf>).

73 Conseil d'État, n° 266.244, 31 mars 2026.

74 Conseil d'État, n° 266.244, 31 mars 2026, point 20 : *"Il faut d'ailleurs constater que la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données s'est bien prononcée sur la présente affaire."*

flamande). Pour les responsables du traitement et les sous-traitants, cette situation entraînerait des charges supplémentaires et potentiellement excessives car, pour préserver leurs intérêts, ils devront également intervenir dans une éventuelle procédure parallèle devant l'autre autorité (par exemple, une instance flamande, partie défenderesse dans une procédure devant la VTC, devrait intervenir dans la procédure parallèle engagée contre l'entreprise privée concernée devant la Chambre Contentieuse de l'APD). Selon l'Autorité, rien ne justifie la charge supplémentaire que représenterait ce cumul de procédures au sein d'un même État membre, d'autant plus que ces deux procédures poursuivent le même objectif, à savoir la protection des données à caractère personnel.⁷⁵

89. À cela s'ajoute le fait que les recours contre les décisions de l'APD doivent être introduits devant la Cour des marchés, tandis que le Conseil d'État, Section du contentieux administratif, est compétent pour connaître des recours contre les décisions de la VTC. Cela comporte évidemment aussi un risque de divergence de jurisprudence sur les mêmes sujets, voire dans une seule et même affaire⁷⁶. Là encore, un cumul de procédures peut représenter une charge supplémentaire inutile pour les responsables du traitement et les sous-traitants.

90. **Il est en tout cas clair que la coopération entre l'APD et la VTC est cruciale pour assurer, dans de telles situations, l' "application cohérente" du RGPD, comme l'exigent l'article 51.2, l'article 61 et l'article 63 du RGPD. Cette coopération mutuelle nécessite des procédures concrètes** qui pourraient se baser, *mutatis mutandis*, sur le chapitre VII du RGPD ("Coopération et cohérence"). Étant donné que ces procédures concerneront aussi bien une autorité fédérale qu'une autorité fédérée, elles ne peuvent toutefois être établies que dans le cadre d'un *accord de coopération* au sens de l'article 92bis, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980 entre les autorités fédérale et fédérées. La jurisprudence du Conseil d'État le confirme.⁷⁷

⁷⁵ Voir CJUE, C-117/20, *bpost*, 22 mars 2022, EU:C:2022:202, § 49.

⁷⁶ Selon l'APD, l'arrêt du Conseil d'État du 26 février 2025 le démontre déjà (Conseil d'État, n° 262.489, 26 février 2025, Commune de *Grimbergen c. VTC*). Voir ci-avant le point 70. Même dans un dossier tel que celui de Limburg.net, dans lequel interviennent à la fois l'APD et la VTC, le risque de divergences jurisprudentielles est inévitable si des recours sont introduits devant la Cour des marchés, d'une part, et le Conseil d'État, d'autre part.

⁷⁷ Voir Conseil d'État, Section de législation, avis 75.146/3 du 20 février 2024 *sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande 'modifiant le décret du 18 juillet 2008 relatif à l'échange électronique de données administratives, en ce qui concerne les tâches de la Vlaamse toezichtcommissie'*, (uniquement disponible en néerlandais) point 4.4 (soulignement propre) : "Il n'empêche que si le but est d'imposer certaines obligations à l'Autorité de protection des données à l'égard de la Vlaamse toezichtcommissie (Commission de contrôle flamande), la conclusion d'un accord de coopération est nécessaire à cet égard. En outre, l'imposition d'obligations à des autorités de contrôle requiert l'intervention du législateur, de sorte qu'un tel accord de coopération nécessite l'assentiment par la loi." Voir aussi l'avis 61.267/2/AG du 27 juin 2017 *sur un avant-projet de loi 'réformant la Commission de la protection de la vie privée'*, p. 42 (soulignement propre) : "En résumé, on peut affirmer à ce sujet que, dans le cas où ces autorités de contrôle au sens du règlement 2016/679 seraient créées au niveau communautaire et régional, les mécanismes de coopération requis par le droit européen, qui visent en particulier à assurer la cohérence souhaitée, devraient être introduits par le biais d'un accord de coopération entre les différents niveaux de pouvoir concernés, sur la base de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980."

II.4.2.2. Détermination du point de vue belge au sein du Comité européen de la protection des données

91. Un cadre juridique clair est également nécessaire pour définir la position de la Belgique au sein du Comité européen de la protection des données.
92. Le Comité européen de la protection des données a notamment pour mission d'émettre des avis et de publier des lignes directrices, des recommandations et des bonnes pratiques⁷⁸. En outre, dans des cas déterminés, le Comité procède au règlement des litiges, en adoptant des décisions contraignantes⁷⁹.
93. **Dans l'hypothèse où l'APD est censée également représenter les entités fédérées au sein du Comité⁸⁰, un mécanisme permettant de déterminer le "point de vue belge" commun est nécessaire.** Ceci est particulièrement important lorsque le Comité adopte des décisions contraignantes en vertu de l'article 65 du RGPD, étant donné que chaque État membre au sein du Comité dispose d'une seule voix dans cette procédure de règlement des litiges.
94. Dans d'autres États membres fédéraux aussi, il existe des règles procédurales pour parvenir à une coordination des points de vue des différentes autorités de contrôle.
95. En Allemagne, l'autorité de contrôle fédérale ("BfDI"⁸¹) a été habilitée à représenter conjointement au sein du Comité toutes les autorités allemandes, également les autorités fédérées. L'autorité fédérale est ce qu'on appelle le "*Gemeinsamer Vertreter*" (représentant commun). Dans les matières pour lesquelles seules les entités fédérées sont compétentes, l'autorité fédérale délègue toutefois son droit de vote au sein du Comité.⁸²
96. La législation fédérale, à savoir la BDSG, contient des règles procédurales claires et précises que les autorités de contrôle fédérale et fédérées doivent suivre pour parvenir à un point de vue "allemand" commun, qui peut être communiqué aux autorités de contrôle des autres États membres, à la Commission européenne ou au Comité européen de la protection des données (selon le cas). Il s'agit notamment de règles en matière d'échange d'informations et de remarques. Par ailleurs, il y a des règles spécifiques qui prescrivent en détail ce qu'il y a lieu de faire si un accord ne peut pas être immédiatement trouvé en interne concernant un point de vue allemand commun⁸³. Le 10 juillet 2026,

⁷⁸ Art. 64 et 70 du RGPD.

⁷⁹ Art. 65 du RGPD.

⁸⁰ Article 56/1 de la LCA.

⁸¹ En toutes lettres : *Bundesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit*. Voir <https://www.bfdi.bund.de/DE/Fachthemen/Inhalte/Europa-Internationales/GemeinsameVerteterEDSA.html>.

⁸² § 17 *Bundesdatenschutzgesetz* (BDSG, loi fédérale allemande sur la protection des données).

⁸³ § 18 de la BDSG.

le *Bundesrat* (l'organe institutionnel qui regroupe les Länder/entités fédérées) a d'ailleurs approuvé une proposition visant à améliorer les modalités de coopération déjà en place entre les autorités de contrôle fédérales et régionales. Il en ressort qu'en Allemagne, on souhaite élaborer une réglementation encore plus détaillée afin d'organiser la coopération entre les autorités de contrôle de manière efficace et efficiente⁸⁴.

97. De plus, il existe également en Allemagne un organe de concertation interne pour les autorités de contrôle fédérale et fédérées : la *Datenschutzkonferenz*. Cet organe de concertation peut être comparé au Comité européen de la protection des données mais au niveau national. L'organe de concertation est assisté, dans ses travaux, par des groupes de travail (*Arbeitskreise*)⁸⁵. La *Datenschutzkonferenz* adopte notamment des décisions pour harmoniser les points de vue des autorités de contrôle fédérées sur certains sujets.⁸⁶

98. En Belgique, par contre, aucun mécanisme n'a été défini pour parvenir à un point de vue belge commun dans des affaires impliquant aussi des compétences fédérées, point de vue qui peut être adopté au sein du Comité européen de la protection des données ou, s'il y a lieu, qui peut être communiqué à la Commission ou à des autorités de contrôle étrangères. Au sein du système fédéral belge, un accord de coopération au sens de l'article 92*bis*, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980 est nécessaire afin de définir ces règles procédurales.⁸⁷

99. À cet égard, l'Autorité souligne que la VTC a elle aussi reconnu par le passé la nécessité d'un accord de coopération⁸⁸ :

"C'est pourquoi les dispositions de droit interne relatives au fonctionnement du mécanisme de cohérence et à la représentation de la Belgique au sein du Board doivent être élaborées dans le cadre d'un accord de coopération, comme l'ont d'ailleurs indiqué à plusieurs reprises tant la Section de législation du Conseil d'État que la Cour constitutionnelle. La loyauté fédérale exige que tous les niveaux de pouvoir collaborent afin de conclure cet accord de coopération dans les plus brefs délais. "

100. En vertu de l'article 92*bis* de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980, l'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération portant notamment sur la création et la gestion conjointe de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de

⁸⁴ Document 356/26.

⁸⁵ <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/ak.html>.

⁸⁶ <https://www.datenschutzkonferenz-online.de/>.

⁸⁷ Art. 92*bis*, § 4*bis* de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980. L'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne (M.B. du 17 novembre 1994) ne s'applique pas à la représentation de la Belgique au sein du Comité européen de la protection des données. Par conséquent, l'adoption d'un accord de coopération distinct s'impose.

⁸⁸ Voir les points 15 e.s. de son avis n° 2024/006 du 16 janvier 2024 (Doc. Parl. St. VI. Parl., 2023-24, n° 2039/1, 23). [NdT : uniquement disponible en néerlandais].

compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun. Ils disposent en outre d'autres instruments pour concrétiser leur coopération.⁸⁹

101. Le paragraphe 4*bis* de l'article 92*bis* de cette loi spéciale impose toutefois à l'autorité fédérale, aux Communautés et aux Régions de conclure un accord de coopération "*portant sur la représentation de la Belgique auprès d'organisations internationales et supranationales et sur la procédure relative à la prise de position et à l'attitude à prendre à défaut de consensus dans ces organisations.*" **L'absence d'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande et la Communauté flamande concernant notamment la définition de la position belge au sein du Comité européen de la protection des données viole donc l'article 92*bis*, § 4*bis* de la loi spéciale.**

102. Dans une matière où le législateur spécial ne prévoit en revanche pas d'obligation en ce sens, l'absence de coopération ne constitue généralement pas une violation des règles de répartition des compétences.⁹⁰ Dans de telles matières, la Cour constitutionnelle a toutefois déjà jugé qu'une obligation de conclure un accord de coopération peut néanmoins découler du principe de proportionnalité, inhérent à tout exercice de compétence, et du principe de loyauté fédérale, tel qu'énoncé à l'article 143, § 1 de la Constitution. Tel est notamment le cas lorsque le droit de l'Union impose une obligation de coopération aux autorités nationales compétentes et/ou lorsque les activités à réglementer touchent à la fois aux compétences de l'État fédéral et à celles des entités fédérées. Dans de tels cas, les compétences de l'État fédéral et des entités fédérées sont en effet "*si étroitement liées*" qu'elles ne peuvent être exercées autrement que dans le cadre d'une coopération. La conclusion d'un accord de coopération est alors nécessaire.⁹¹ Ainsi, la Cour a déjà contraint les législateurs fédéraux et des entités fédérées à conclure un accord de coopération concernant les compétences de certains régulateurs fédéraux et des entités fédérées, ainsi que la coopération mutuelle entre celles-ci.⁹² De même, la Cour a imposé un accord de coopération pour la transposition d'une directive européenne soumettant le secteur de l'aviation au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.⁹³

⁸⁹ Voir par exemple Cour const., n° 33/2011, 2 mars 2011, B.10.1 ; n° 76/2012, 14 juin 2012, B.11.1.

⁹⁰ Voir par exemple Cour const., n° 33/2011, 2 mars 2011, B.10.2 ; n° 76/2012, 14 juin 2012, B.11.2.

⁹¹ Voir par exemple Cour const., n° 132/2004, 14 juillet 2004, B.4.1-B.6.2 ; n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.1-B.6.6 ; n° 33/2011, 2 mars 2011, B.10.2-B.11 ; n° 76/2012, 14 juin 2012, B.11.2-B.12.

⁹² Voir par exemple Cour const., n° 132/2004, 14 juillet 2004, n° 128/2005, 13 juillet 2005, n° 163/2006, 8 novembre 2006. À la suite de cette jurisprudence, un accord de coopération a été conclu le 17 novembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone relatif à la consultation mutuelle lors de l'élaboration d'une législation en matière de réseaux de communications électroniques, lors de l'échange d'informations et lors de l'exercice des compétences en matière de réseaux de communications électroniques par les autorités de régulation en charge des télécommunications ou de la radiodiffusion et la télévision (M.B. 28 décembre 2006). Lors de la sixième réforme de l'État, l'obligation de conclure un accord de coopération dans le secteur des infrastructures et des services de communications électroniques a également été expressément inscrite dans la loi spéciale de réformes institutionnelles (art. 92*bis*, § 4*sexies*).

⁹³ Cour const., n° 33/2011, 2 mars 2011 ; n° 76/2012, 14 juin 2012.

103. **Les compétences de l'APD et de la VTC sont elles aussi "si étroitement liées" qu'un accord de coopération est absolument indispensable pour garantir une application cohérente du RGPD.** En réglementant unilatéralement, dans le décret e-gov, les compétences, les missions et le fonctionnement de la VTC, y compris la coopération avec l'APD, le législateur décréto flamand a violé le principe de proportionnalité inhérent à tout exercice de compétence.⁹⁴ L'absence d'un accord de coopération régissant au moins les éléments essentiels de la coopération entre la VTC et l'APD, coopération rendue obligatoire par l'article 51.2 et 51.3, et les articles 60 à 67 inclus du RGPD, viole donc le principe de proportionnalité inhérent aux règles belges de répartition des compétences, ainsi que le principe de loyauté fédérale tel qu'énoncé à l'article 143, § 1^{er} de la Constitution.
104. La Cour de justice a – certes dans un autre contexte – également déjà jugé que lorsque dans un État membre, des procédures administratives sont cumulées pour plusieurs instances nationales compétentes, la législation nationale doit prévoir des règles claires et précises permettant aux instances concernées de coopérer entre elles, d'échanger des informations et d'harmoniser leurs interventions, de telle sorte que les charges résultant, pour les parties concernées, d'un tel cumul restent limitées au strict nécessaire⁹⁵. La Cour était arrivée à cette conclusion dans des affaires où le contrôle par les instances administratives concernées avait une finalité différente, mais selon l'APD, cette jurisprudence s'applique *a fortiori* si les instances concernées poursuivent une seule et même finalité, à savoir la protection des données à caractère personnel.
105. Dans ce contexte, l'Autorité estime également important d'expliquer et de situer l'avis de la Section de législation du Conseil d'État 75.146/3 du 20 février 2024 (uniquement disponible en néerlandais). Dans cet avis, le Conseil semble (partiellement) confirmer que l'obligation générale de coopération imposée à une autorité fédérée par un décret suffit pour que l'autorité en question puisse être considérée comme une autorité de contrôle (moyennant aussi le respect des autres conditions à cet effet). Toutefois, dans son avis, le Conseil apportait deux nuances importantes :
- Selon le Conseil, il reste "préférable" que l'autorité fédérale, la Communauté flamande et la Région flamande concluent un accord de coopération pour établir des accords plus détaillés sur *la manière dont* l'APD et l'autorité fédérée coopèrent dans le cadre du mécanisme européen de contrôle de la cohérence. Selon le Conseil, un accord de coopération est en outre "**nécessaire**" si des obligations étaient également imposées à l'APD (ce qui ne peut évidemment pas se faire via un décret, vu le principe d'autonomie)⁹⁶. Pour les raisons exposées ci-dessus par l'APD, une application efficace et cohérente du RGPD dans des matières fédérées

⁹⁴ Voir par exemple Cour const., n° 132/2018, 14 juillet 2004, B.6.2 ; n° 128/2005, 13 juillet 2005, B.6.2-B.6.4 ; n° 163/2006, 8 novembre 2006, B.10.

⁹⁵ CJUE, C-117/20, *bpost*, 22 mars 2022, EU:C:2022:202, §§ 51, 55 et 58; C-205/23, *Engie România*, 30 janvier 2025, EU:C:2025:43, § 66.

⁹⁶ Avis 75.146/3 du Conseil d'État, Section de législation, du 20 février 2024, point 4.4.

ne peut être garantie que si des mécanismes concrets sont définis pour la coopération entre les autorités fédérées et l'APD. Ces mécanismes ne peuvent être définis que dans un accord de coopération, au sens de l'article 92 *bis*, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980, conclu entre les autorités compétentes et cet accord de coopération n'existe pas encore actuellement.

- Le Conseil a limité son point de vue à une seule mission spécifique des autorités de contrôle, à savoir émettre des avis lors de l'élaboration d'une législation ou d'une réglementation nationale liée au traitement de données, conformément à l'article 36.4 du RGPD⁹⁷. Pour la Cour constitutionnelle aussi, il s'agissait essentiellement de savoir, dans son arrêt du 16 février 2023, si la VTC pouvait être considérée comme une autorité de contrôle '*au sens de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD*⁹⁸. Quoiqu'il en soit, c'est une chose d'affirmer que la VTC satisfait aux exigences du RGPD pour pouvoir émettre des avis sur des projets de textes réglementaires mais c'est encore une toute autre question de savoir si la VTC est également en mesure, conformément aux exigences du RGPD, d'effectuer toutes les autres missions que l'article 57 du RGPD confie aux autorités de contrôle. Dans le cadre du traitement de plaintes, il peut arriver que la VTC doive coopérer ou se concerter avec l'APD, avec les autorités de contrôle d'autres États membres ou avec le Comité européen de la protection des données, et ce bien plus que dans le cadre de l'émission d'avis en vertu de l'article 36.4 du RGPD. Comme exposé ci-dessus, cette coopération – *imposée* aux autorités de contrôle par le RGPD pour assurer une application cohérente du règlement dans toute l'Union – se heurte encore actuellement à de nombreuses difficultés, notamment faute d'un accord de coopération, au sens de l'article 92 *bis*, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980, entre l'autorité fédérale et l'autorité flamande. Un accord de coopération est dès lors nécessaire pour pouvoir concrétiser les mécanismes de coopération requis par le RGPD.

II.4.3. Conclusion de l'Autorité concernant le projet d'article 54/2 de la LCA⁹⁹

106. Compte tenu de ce qui précède, l'Autorité invite dès lors les autorités compétentes à préparer les initiatives nécessaires qui apporteront une réponse aux défis évoqués. Le Projet n'est toutefois pas l'instrument approprié pour résoudre ces problèmes. **Selon l'Autorité, la solution réside d'une part dans la conclusion d'un accord de coopération, au sens de l'article 92 *bis*, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980 et d'autre part dans l'élaboration d'une réglementation au niveau des communautés et des régions, dans laquelle les autorités fédérées seront établies et encadrées conformément au RGPD.**

⁹⁷ Avis 75.146/3 du Conseil d'État, Section de législation, du 20 février 2024, point 4.4.

⁹⁸ Cour const., arrêt n° 26/2023, 16 février 2023, B.30.5 et B.30.8 ; arrêt n° 92/2023, 15 juin 2003, B.5.13 et B.5.16.

⁹⁹ Article 17 du Projet.

107. Une obligation générale et unilatérale légale (ou décrétable) de coopération ne suffit pas à déterminer concrètement la manière dont les dossiers répressifs sont traités et comment le point de vue belge est déterminé dans les organes européens et internationaux pertinents. Ceci n'est en effet pas conforme à la jurisprudence en vigueur de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État ou du libellé de l'article 51.3 du RGPD, comme déjà expliqué plus haut.

Une coopération efficace implique également des obligations réciproques.

Par ailleurs, aucune solution concrète ne peut en tout état de cause découler d'une obligation générale de coopération (telle que prévue à l'article 17 du Projet). Les règles de coopération devraient mettre en œuvre l'ensemble des dispositions du RGPD relatives au mécanisme de cohérence dans la relation entre les autorités fédérées et l'APD. Sur la base de la disposition du Projet qui est vague, il est impossible de déterminer ce qu'il y a lieu de faire lorsque les entités fédérées et l'APD ne parviennent pas à s'entendre via une coordination informelle. Pour cette situation, le RGPD contient une procédure de règlement des litiges, mais en droit interne, aucune procédure analogue n'est prévue, bien que l'article 51.3 du RGPD exige la définition d'un mécanisme clair.

108. Le projet d'article 54/2 de la LCA¹⁰⁰ ne contribuera pas, selon l'Autorité, à une véritable solution.

Cet article peut même donner à tort l'impression qu'il suffirait de conclure un protocole de coopération entre l'APD et les autorités fédérées pour résoudre toutes les questions en suspens qui sont exposées ci-avant. L'explication apportée dans l'Exposé des motifs du Projet renforce cette crainte :

"L'Autorité de protection des données est amenée à conclure des protocoles de coopération avec des autorités de contrôle compétentes établies par les régions et les communautés. Ceci pour, entre autres, établir une procédure garantissant que les différentes autorités de contrôle respectent le mécanisme de cohérence prévu à l'article 63 du RGPD."

L'Autorité estime que les lignes directrices de la procédure en question doivent être ancrées dans un accord de coopération, au sens de l'article 92**bis**, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980.

109. Par souci d'exhaustivité, l'Autorité souligne qu'elle n'exclut évidemment pas que l'APD puisse, à terme, conclure des protocoles de coopération avec des autorités fédérées qui répondent aux conditions du RGPD. De tels protocoles devraient toutefois régir les modalités concrètes de la coopération, tandis que les principes essentiels devraient être repris dans un accord de coopération, au sens de l'article 92**bis**, § 1 de la loi spéciale *de réformes institutionnelles* du 8 août 1980.

¹⁰⁰ Article 17 du Projet.

110. **Compte tenu de ses préoccupations fondamentales, l'Autorité recommande de supprimer le projet d'article 54/2 de la LCA¹⁰¹.** Le chapitre 5 de la LCA prévoit en effet déjà une disposition générale visant à permettre à l'APD de coopérer avec d'autres institutions. Le projet d'article apporte dès lors une faible valeur ajoutée et risque par contre de créer davantage de confusion.

111. À titre subsidiaire, l'Autorité propose d'amender le projet d'article 54/2¹⁰² de la LCA comme suit :

- Au premier paragraphe, préciser que les autorités fédérées doivent répondre aux conditions du RGPD. La formulation de la dernière partie de phrase serait alors libellée comme suit : *"les autorités de contrôle compétentes instituées par les communautés et les régions, conformément au Règlement 2016/679" ;*
- À la fin du second paragraphe, ajouter la partie de phrase suivante : *" , après qu'un accord de coopération au sens de l'article 92bis, § 1 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a été conclu".*

¹⁰¹ Article 17 du Projet.

¹⁰² Article 17 du Projet.

II.5. Renforcement de la procédure

II.5.1. Article 14 du Projet : processus décisionnel de la Chambre Contentieuse

112. L'article 14 du Projet vise à rétablir l'article 33, § 2 de la LCA comme suit :

"§ 2. Le directeur de la chambre contentieuse siège seul.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, la chambre contentieuse siège avec trois membres pour les dossiers traités dans une procédure fondée sur l'article 98. Dans ce cas, le directeur de la chambre contentieuse désigne les deux membres du comité de direction qui siègent avec lui. Il nomme uniquement des membres du comité de direction qui peuvent intervenir de manière impartiale dans le dossier. Si aucun autre membre ne peut siéger ou si seulement un seul autre membre peut siéger, le directeur de la chambre contentieuse siègera seul.

En cas de demande de récusation, la chambre contentieuse appréciera l'effet suspensif de cette demande."

113. Il ressort de l'Exposé des motifs que cet article vise à renforcer le fonctionnement collégial de l'Autorité de protection des données.

114. L'Autorité reconnaît la plus-value d'un processus décisionnel collégial (cf. supra le chapitre II.2.), mais fait remarquer que le Projet omet de déterminer les modalités formelles des prises de décisions de la Chambre Contentieuse. L'Autorité considère qu'en principe, la décision doit être prise avec un consensus des membres de la Chambre Contentieuse, mais qu'en l'absence de consensus, une majorité doit suffire. La décision avec consensus reflète la procédure décisionnelle établie pour le Comité de direction à l'actuel article 9, § 3 de la LCA. Lorsqu'un consensus ne peut pas être atteint, cela ne doit toutefois pas entraver le bon fonctionnement de la Chambre Contentieuse. Dans ce cas, une majorité doit suffire. D'une part, cette procédure en cascade favorise la recherche d'un consensus, ce qui renforce la collégialité au sein de la Chambre Contentieuse, et d'autre part, elle permet d'éviter les impasses en prévoyant la possibilité d'un vote à la majorité.

115. Dès lors, l'Autorité est d'avis que cet article doit être précisé par l'ajout du paragraphe suivant à l'article 33 du Projet : *"§ 3. La chambre contentieuse prend ses décisions par consensus. À défaut de consensus, la chambre contentieuse prend une décision à la majorité des voix sur le projet de décision introduit par le directeur de la chambre contentieuse."*

II.5.2. Articles 27, 29 et 31 du Projet : la procédure pour le Service de Première Ligne

116. À l'article 61/2, § 2 proposé par l'article 27 du Projet, il est question de la "*partie faisant l'objet de l'enquête*". Il s'agit-là d'une notion ayant été reprise du Règlement 2025/2518, où elle est définie comme étant "*le responsable du traitement ou le sous-traitant faisant l'objet d'une enquête pour une violation alléguée du règlement (UE) 2016/679 qui concerne un traitement transfrontalier*". La notion de "*partie faisant l'objet de l'enquête*" est toutefois trompeuse étant donné qu'elle laisse entendre qu'une enquête a déjà été ouverte à l'encontre de la partie visée par la plainte. Toutefois, lorsque la plainte se trouve encore au niveau du Service de Première Ligne, cela signifie par définition qu'aucune enquête n'a encore été initiée par le Service d'Inspection, l'organe d'enquête de l'Autorité. L'Autorité propose dès lors de remplacer, à l'article 61/2, § 2 proposé par l'article 27 du Projet, la notion de "*partie faisant l'objet de l'enquête*" par la notion de "*partie visée par la plainte*". Pour le même motif, à l'article 61/2, § 4 proposé par l'article 27 du Projet, il convient de remplacer la notion de "*partie faisant l'objet de l'enquête*" par la notion de "*partie visée par la plainte*".
117. L'article 61/3, § 2 proposé par l'article 29 du Projet énonce que "*À la demande du plaignant, le service de première ligne peut considérer sa plainte comme retirée et poursuivre son traitement en tant que signalement*." L'Autorité propose de remplacer, à l'article 61/3, § 2 proposé par l'article 29 du Projet, les mots "*À la demande du*" par les mots "*Avec l'accord du*". Lorsqu'un plaignant envisage de retirer une plainte recevable et de poursuivre son traitement en tant que signalement, cela doit se faire avec son accord. Cela peut par exemple être le cas si le plaignant ne veut plus rester partie au procès dans une procédure de plainte formelle auprès de l'APD.

II.5.3. Article 31 du Projet : Clarification des critères de classement sans suite

118. L'article 62, § 1^{er}, 2^o, g. proposé par l'article 31 du Projet indique "*l'existence d'autres procédures pendantes portant sur les mêmes faits*".
119. L'Autorité suggère de compléter l'article 62, § 1^{er}, 2^o, g. proposé par l'article 31 du Projet comme suit : "*ou si la plainte relative à la protection des données constitue un litige accessoire à un litige plus large, et qu'une éventuelle intervention de l'Autorité concernant ce litige accessoire ne peut dès lors pas avoir d'incidence significative sur ce litige plus large*".
- Si la plainte ne concerne pas une question relative à la protection des données mais s'inscrit dans le cadre d'un litige privé plus large entre les parties, une éventuelle intervention de l'Autorité concernant le litige accessoire (protection des données) n'aura pas d'effet significatif sur le litige principal. En d'autres termes, une intervention supplémentaire de l'Autorité dans ce litige accessoire ne serait ni effective, ni efficace. Le critère du "*litige privé plus large*" est également utilisé par l'autorité de contrôle néerlandaise AP pour renoncer à mener une enquête plus approfondie dans ce type de dossiers de

plainte. Dans un jugement récent du 2 octobre 2025 (<https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2025:18240> [NdT : uniquement disponible en néerlandais], le tribunal de La Haye a d'ailleurs confirmé que l'AP pouvait valablement renoncer à mener une enquête plus approfondie sur la plainte en question, notamment sur la base de ce critère.

II.5.4. Article 32 du Projet : nouveau fondement de saisine dans le cadre d'une autre réglementation européenne

120. Le projet d'article 63, § 1^{er}, 4^o de la LCA¹⁰³ prévoit un nouveau fondement de saisine pour le Service d'Inspection. Selon l'Exposé des motifs¹⁰⁴, ce nouveau fondement de saisine s'inscrit dans le cadre des *"tâches de contrôle de l'Autorité de protection des données sur la base d'autres réglementations européennes que le RGPD (CIS, Eurodac, SIS, VIS) dont le service d'inspection est chargé en tant qu'organe interne"*.

121. Le projet d'article est formulé de manière plus large que l'Exposé des motifs et se réfère aux *"missions de contrôle conformément à la réglementation européenne autre que le règlement 2016/679"*, sans préciser davantage quelle réglementation est ainsi précisément visée. En raison de l'utilisation de la description large *"réglementation européenne autre que le règlement 2016/679"*, le projet d'article pourrait être interprété – à tort – comme se rapportant à d'autres missions de contrôle (présentes ou futures) que celles qui sont visées en vertu de l'Exposé des motifs, à savoir *"CIS, Eurodac, SIS, VIS"*.

122. L'ensemble de la réglementation à laquelle l'Exposé des motifs fait référence et qui doit servir de nouveau fondement de saisine est généralement désigné comme l'acquis Schengen. L'Autorité recommande dès lors de reformuler comme suit le projet d'article 63, § 1^{er}, 4^o de la LCA : *"4. de sa propre initiative, en vue de l'exercice de ses missions de contrôle conformément à la réglementation européenne de l'acquis Schengen."*

II.5.5. Procédures menées devant la Chambre Contentieuse ou par l'Autorité

II.5.5.1. Article 6 du Projet : représentation par le personnel

123. L'article 18, alinéa 3 *in fine* proposé par l'article 6 du Projet dispose que les membres du personnel *"de la Chambre Contentieuse"* peuvent représenter l'APD en justice.

¹⁰³ Article 32 du Projet.

¹⁰⁴ Exposé des motifs, p. 35.

124. L'Autorité estime que les mots "*de la Chambre Contentieuse*" doivent être supprimés, afin que d'autres membres du personnel de l'APD puisse également ester en justice. Déterminer quel service (ou quelle l'équipe au-delà du service) est chargé(e) de représenter l'Autorité est une question interne.

II.5.5.2. Articles 34, 41 et 46 du Projet : confidentialité des entretiens de transactions

125. Les projets d'articles 95, § 1^{er}, 2^o¹⁰⁵ et 100, § 1^{er}, 4^o¹⁰⁶ disposent que la Chambre Contentieuse peut proposer une transaction et l'article 91, § 2¹⁰⁷ dispose que l'inspecteur général peut proposer une transaction. Cet instrument, qui favorise un traitement efficace des dossiers, nécessite des entretiens préparatoires pour fonctionner correctement.

126. L'Autorité remarque toutefois que tant les parties à la procédure que l'Autorité elle-même peuvent se sentir freinées dans leur participation constructive à une procédure de transaction par crainte que ce qu'elles disent soit utilisé ultérieurement dans une procédure à leur charge, à savoir si aucune transaction ne peut être conclue. Ceci peut être résolu en ajoutant la phrase suivante aux projets d'articles 95, § 1^{er}, 2^o et 100, § 1^{er}, 4^o : "*Les entretiens préparatoires à une transaction entre une partie et un collaborateur de la chambre contentieuse, ainsi que les projets de propositions de transaction présentés dans ce cadre et rédigés par ce collaborateur, sont confidentiels.*" Dans le projet d'article 91, § 2, alinéa 6, il convient d'ajouter : "*Les entretiens préparatoires à une transaction entre une partie et un collaborateur du service d'inspection, ainsi que les projets de propositions de transaction présentés dans ce cadre et rédigés par ce collaborateur, sont confidentiels.*"

II.5.5.3. Article [62/2] du Projet : extension du régime de la procédure de transaction

127. Sans préjudice de ce qui précède, l'Autorité estime que la procédure de transaction prévue dans le Projet doit être réglée plus en détail. L'Autorité est d'avis que les dispositions légales respectives de l'Autorité des Services et Marchés Financiers¹⁰⁸ et de l'Autorité belge de la concurrence¹⁰⁹ peuvent offrir une source d'inspiration.

¹⁰⁵ Article 41 du Projet.

¹⁰⁶ Article 46 du Projet.

¹⁰⁷ Article 34 du Projet.

¹⁰⁸ Voir l'article 71, § 3 de la loi du 2 août 2002 *relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers*, disponible dans une version coordonnée officielle via ce lien : https://www.fsma.be/sites/default/files/media/files/2024-06/2002-08-02_Wet_Loi.pdf.

¹⁰⁹ Voir l'article IV.57 du Code de droit économique.

128. Une disposition suivante, inspirée des autres régulateurs, pourrait être prévue à cet effet par une référence dans le projet d'article 91, § 2, sixième tiret, l'article 95, § 1^{er}, 2^o et l'article 100, § 1^{er}, 4^o. Ces articles pourraient disposer ce qui suit : "*[La Chambre Contentieuse, dans le cas des articles 95 et 100 de la LCA]/[Le Service d'Inspection, dans le cas de l'article 91 de la LCA] peut mener une procédure de transaction selon les modalités exposées dans la section 1/4 du chapitre 6 de la présente loi.*"

129. Dans la LCA, une section 1/4 est donc insérée au chapitre 6, avec un nouvel article 62/2. Le Projet modifie en même temps la numérotation de l'article 62 (l'article du chapitre relatif au classement sans suite) en 62/1. Le nouvel article 62/2 serait libellé comme suit :

"§ 1^{er}. Aux fins de l'application de la présente section, on entend par :

1^o l'organe compétent :

a) le comité de direction, sur proposition de l'inspecteur général ;¹¹⁰

b) la chambre contentieuse ;

2^o le destinataire : la personne physique ou morale à laquelle sont imputés, en tout ou en partie, les faits visés par la proposition de transaction ;

3^o le montant de la transaction : la somme d'argent que le destinataire est tenu de verser au Trésor public en vertu d'une transaction.

§ 2. L'organe compétent peut, à chaque phase de la procédure relevant de sa compétence, d'office ou à la demande du destinataire, ouvrir une procédure de transaction.

§ 3. La proposition de transaction de l'organe compétent est communiquée par écrit au destinataire. La proposition de transaction comporte une ou plusieurs conditions et le cas échéant le montant de la transaction. La proposition de transaction constitue un acte préparatoire et, hormis les conséquences procédurales expressément prévues dans la présente loi, n'a pas d'effets juridiques contraignants.

§ 4. Lorsque le dossier résulte, en tout ou en partie, d'une plainte, le projet de proposition de transaction, dans la mesure où il porte sur les faits et les griefs faisant l'objet de la plainte, est préalablement communiqué au plaignant.

Le plaignant dispose d'un délai fixé par l'organe compétent pour introduire des remarques écrites.

L'organe compétent examine les remarques du plaignant et peut modifier le projet en fonction, sans que les remarques du plaignant ne puissent en soi entraver une transaction.

§ 5. Après que, le cas échéant, les remarques du plaignant aient été examinées, la proposition de transaction est communiquée au destinataire.

Le destinataire peut, par écrit, accepter la proposition, la rejeter ou demander des précisions ou des modifications.

Il incombe à l'organe compétent de répondre aux demandes de précisions et, le cas échéant, de formuler une proposition de transaction modifiée.

¹¹⁰ Voir aussi la proposition figurant au point 14 visant à soumettre les accords de transaction à la prise de décision collégiale du comité de direction.

Chaque condition modifiée est à nouveau soumise au destinataire par écrit. Lorsque la modification est susceptible d'affecter de façon substantielle les intérêts du plaignant, la possibilité lui est à nouveau donnée de soumettre ses remarques à ce sujet.

§ 6. Avant et pendant la procédure de transaction, l'organe compétent peut mener, de manière confidentielle, des entretiens de transaction écrits ou oraux avec le destinataire. Les déclarations faites dans le cadre de la procédure de transaction ne peuvent pas être utilisées si le dossier est poursuivi en dehors de cette procédure.

§ 7. À l'ouverture de la procédure de transaction, l'organe compétent détermine le délai dans lequel elle doit être achevée.

§ 8. L'organe compétent consigne la transaction dans une décision de transaction, qui reprend les conditions de la transaction.

La décision de transaction est portée à la connaissance du destinataire et, le cas échéant, du plaignant. Les 'parties faisant grief' peuvent former un recours contre une décision de transaction devant le Conseil d'État, Section du contentieux administratif, dans un délai de 60 jours à compter de la publication de la décision sur le site Internet de l'APD. Une partie qui accepte la transaction ne peut pas former de recours contre la décision de transaction.

§ 9. La procédure peut reprendre lorsque :

1° le destinataire n'exécute pas entièrement les conditions ou ne les exécute pas à temps ;

2° la transaction a été conclue sur la base d'informations inexactes, incomplètes ou trompeuses."

II.5.5.4. Article 37 du Projet : motivation des communications non électroniques

130. L'alinéa 2 du projet d'article 93 dispose ce qui suit : *"En principe, la communication avec la chambre contentieuse se fait par voie électronique. Toutefois, chaque partie peut demander à tout moment à communiquer par des moyens non électroniques."*

131. L'Autorité reconnaît l'importance de la possibilité d'utiliser des communications non électroniques pour lutter contre la fracture numérique. Elle fait toutefois remarquer que cette possibilité pourrait faire l'objet d'abus visant à entraver le traitement efficace des dossiers.

132. L'Autorité estime dès lors que si une partie souhaite des communications non électroniques, le Projet doit prévoir que cela doit être demandé *"de façon motivée"*. Il convient également d'insérer la phrase suivante : *"Si une partie opte pour la communication non électronique, la communication s'effectuera exclusivement de cette manière."*

II.5.5.5. Article 39 du Projet : classement sans suite lors de la mise en état du dossier

133. L'actuel article 94, § 1^{er}, 6° de la LCA prévoit qu'un dossier peut être classé partiellement sans suite si certains éléments s'avèrent non établis ou non fondés, mais cette formulation exclut actuellement que certains éléments soient classés sans suite pour des motifs d'opportunité. Pourtant, c'est précisément à ce stade de la procédure qu'il semble tout à fait opportun de prendre ce type de mesures, sur la base des priorités (stratégiques) de l'Autorité.
134. Il est dès lors proposé de supprimer les mots "*si certains éléments s'avèrent non établis ou non fondés*" afin de garder ouvertes toutes les possibilités de décider d'un classement sans suite – conformément aux critères généraux définis à cette fin dans le projet d'article 62¹¹¹.

II.5.5.6. Article 95, § 1^{er}, 7° actuel et article 100, § 1^{er}, 15° actuel de la LCA : compétence territoriale du Parquet

135. L'article 95, § 1^{er}, 7° actuel de la LCA et l'article 100, § 1^{er}, 15° actuel de la LCA prévoient que les dossiers peuvent (uniquement) être transmis au procureur du Roi de Bruxelles. Cependant, ce procureur s'est déjà déclaré territorialement incompétent pour le traitement de certains dossiers par le passé. Dès lors, l'Autorité est d'avis qu'il convient d'ajouter la phrase suivante au point 7° et au point 15° respectivement de l'article 95, § 1^{er} et de l'article 100, § 1^{er} : "*Si le procureur du Roi de Bruxelles se déclare incompétent, la chambre contentieuse peut transmettre le dossier au procureur du Roi qu'il désigne.*"
136. Une autre solution peut être de modifier complètement les deux dispositions, comme suit : "*La chambre contentieuse transmet le dossier au procureur du Roi territorialement compétent*".

II.5.5.7. Article 44 et article 47 du Projet : l'introduction légale d'un formulaire de sanction

137. Le projet d'article 98, § 6¹¹² dispose que : "*Si la chambre contentieuse entend imposer une amende administrative conformément à l'article 100, § 1^{er}, 13°, ou à l'article 100, § 4, elle en informe la partie concernée au moyen d'un formulaire de sanction. Celle-ci a la possibilité de se défendre, dans le délai prescrit, au sujet du montant de l'amende proposé par la chambre contentieuse, avant que cette dernière prenne l'affaire en délibéré.*" Le projet d'article 101, alinéa 2¹¹³ dispose ce qui suit : "*Une amende administrative est infligée après que le formulaire de sanction a été présenté à la partie*

¹¹¹ Article 31 du Projet.

¹¹² Article 44 du Projet.

¹¹³ Article 47 du Projet.

concernée conformément à l'article 98, § 6, et que celle-ci a eu la possibilité d'exercer ses droits de défense, dans un délai de quatorze jours, à l'encontre du montant de l'amende proposé par la chambre contentieuse."

138. L'Autorité observe que, dans les articles précédents, le projet prévoit un "formulaire de sanction".

Le formulaire de sanction est un instrument qui a été développé par la jurisprudence de la Cour des marchés (d'une façon *extra legem*) dans un arrêt de 2019 – un arrêt qui a été cassé par la Cour de cassation pour d'autres motifs¹¹⁴. La même Cour des marchés avait imposé une obligation similaire, ainsi que l'obligation d'adopter des directives en matière d'amendes, à la FSMA dans une affaire distincte ; là encore, la Cour de cassation a cassé l'arrêt de la Cour des marchés, cette fois-ci précisément en raison de l'obligation imposée par la Cour des marchés comme condition à l'imposition d'une sanction¹¹⁵. L'Autorité fait ainsi remarquer qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'un tel formulaire de sanction *n'est pas* souhaitable.

139. De plus, l'introduction d'un formulaire de sanction n'est pas compatible avec le droit de l'Union et la pratique en matière de dossiers transfrontaliers, conformément à l'article 60 et suivants du RGPD.

140. Conformément à l'article 60, alinéa 3 du RGPD, l'autorité de contrôle chef de file doit soumettre un projet de décision aux autres autorités de contrôle. Si les autres autorités de contrôle concernées ne souscrivent pas au contenu du projet de décision, elles peuvent introduire une objection pertinente et motivée à l'égard du projet. Si cette objection n'est pas retenue par l'autorité chef de file, une procédure de règlement des litiges peut être initiée devant le Comité européen de la protection des données (l' "EDPB") en vertu de l'article 65 du RGPD, dans le cadre de laquelle l'autorité de contrôle chef de file peut, le cas échéant, être obligée de statuer d'une manière ou d'une autre – l'autorité ne peut pas y déroger.

141. L'Autorité fait remarquer que le formulaire de sanction visé n'est pas de mise dans le cadre dans cette procédure. La pratique montre que le montant de l'amende, notamment, a fait plusieurs fois l'objet par le passé¹¹⁶ de procédures en vertu de l'article 65, et que l'amende fixée par l'EDBP peut être

¹¹⁴ Cour des marchés 19 février 2020, *Verreydt c. APD*, 2019/AR/1600, p. 31 : "Avant qu'une sanction ne lui soit imposée, le contrevenant doit être informé de la nature de la sanction envisagée et de son montant (dans le cas où une amende est envisagée). Le contrevenant doit être averti (afin d'éviter des sanctions inutiles) et disposer de la possibilité de se défendre sur le montant de l'amende proposée par la Chambre Contentieuse avant que la sanction ne soit effectivement imposée et mise en œuvre." Cet arrêt a été annulé, cf. Cass, 7 octobre 2021, C.20.0323.N, disponible sur le portail : <https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2021:ARR.20211007.1N.4?HiLi=eNpLtDK2qs60MrAutjI2sFJKT01PLUvNK05KLU7OSC3KzcxLL04sLckvyixJzSxRss60MoSqdHd1dw1z9Qt2cq129nAN8vX0cw92DA3xD/IMcfUMAak0qqkkYGYtAFHdLHE=>.

¹¹⁵ Communiqué de presse de la FSMA avec le lien vers l'arrêt publié, La Cour de cassation casse l'arrêt de la Cour des marchés qui avait annulé une décision de la commission des sanctions en matière de manipulation de marché, 14 mars 2023, disponible via ce lien : <https://www.fsma.be/fr/news/la-cour-de-cassation-casse-larret-de-la-cour-des-marches-qui-avait-annule-une-decision-de-la>.

¹¹⁶ Voir entre autres la Décision contraignante 1/2023 *relative au litige soumis par l'autorité de contrôle irlandaise concernant les transferts de données effectués par Meta Platforms Ireland Limited pour son service Facebook (article 65 du RGPD)*, adoptée le 13 avril 2023.

différente de celle de l'autorité chef de file. Étant donné qu'il n'existe *pas*, au niveau européen, d'obligation de notification préalable du montant de l'amende, l'introduction d'un formulaire de sanction pourrait entraîner des inégalités entre les parties dans les dossiers transfrontaliers par rapport aux dossiers strictement nationaux.

142. Pour tous ces motifs, l'Autorité propose dès lors de supprimer totalement du Projet l'obligation de conserver un formulaire de sanction.

143. À titre subsidiaire, l'Autorité fait remarquer que le projet d'article 98, § 6 et le projet d'article 101, alinéa 2 peuvent prêter à confusion. Dans la partie de phrase "*montant de l'amende proposé par la chambre contentieuse*" le mot "*proposé*" peut prêter à confusion. Cette formulation suggère une éventuelle négociation, alors que cette phase de la procédure, contrairement à une transaction, n'implique pas de négociation, mais une décision unilatérale de la Chambre Contentieuse. Le terme "*envisagé*" serait plus approprié.

II.5.5.8. Article 44 du Projet : concernant l'intervention de tiers intéressés

144. Le projet d'article 98, § 8 dispose que les tiers intéressés peuvent "*toujours*" intervenir dans la procédure. L'Autorité estime que ce terme doit être supprimé afin d'éviter tout risque d'entrave ou de retard indus des procédures devant la Chambre Contentieuse.

145. En effet, la formulation actuelle de cet article pourrait être interprétée de telle sorte que de présumés tiers intéressés (tels que des entités liées à un responsable du traitement) se manifestent, successivement, après la clôture d'une audition. Cela retarderait le règlement définitif de l'affaire, car la Chambre contentieuse devrait entendre ces parties l'une après l'autre.

146. Bien qu'une telle manière de procéder constituerait un abus de droit, l'Autorité estime qu'il convient d'éviter la tentation de perturber la procédure de cette manière en supprimant ces éléments du Projet.

II.5.5.9. Article 46 du Projet : amende en cas de refus de communiquer le chiffre d'affaires et modalités d'imposition de l'amende

147. Le projet d'article 100, § 4 définit les autres cas dans lesquels la Chambre Contentieuse peut infliger une amende administrative. Cette disposition ne prévoit pas d'amende dans le cas où une personne morale refuse ou omet de fournir des informations sur son chiffre d'affaires – informations qui sont nécessaires pour fixer l'amende administrative conformément à l'article 83 du RGPD. Vu la complexité supplémentaire (inutile) que cela entraîne pour le traitement des dossiers, l'Autorité estime qu'il convient d'ajouter un point 5°, libellé comme suit : "*5° omet de communiquer le chiffre d'affaires de*

l'entreprise ou du groupe d'entreprises afin d'établir la base de calcul de l'amende administrative conformément à l'article 100 de la présente loi."

148. Le projet d'article 100, § 4 énonce plusieurs situations dans lesquelles une amende peut être infligée aux parties, notamment en cas de défaut de coopération. L'Autorité fait toutefois remarquer qu'aucune autre modalité n'est prévue, par exemple en ce qui concerne la fixation du montant de l'amende, comme c'est le cas à l'article 83, alinéas 4 et 5 du RGPD.

149. L'Autorité estime dès lors qu'il convient d'ajouter le passage suivant au premier alinéa du projet d'article 100, § 4 : "[...] imposer une amende administrative conformément aux modalités définies à l'article 83, alinéa 4 du RGPD [...]".

II.5.5.10. Article 51, 2° du Projet : publication des décisions de la Chambre Contentieuse

150. Le projet d'article 108, § 1^{er} dispose que "*Toutes les décisions de la chambre contentieuse sont publiées sur le site web de l'Autorité de protection des données*". L'article 100, § 1^{er}, 16° est abrogé.

151. L'Autorité souligne que la publication de décisions prises en vertu de l'article 100 de la LCA apporte une plus-value publique. Tel n'est toutefois pas toujours le cas pour les décisions prises en vertu de l'article 95 de la LCA. Ces décisions sont en effet caractérisées par une procédure raccourcie lors de laquelle la Chambre Contentieuse prend une décision *prima facie*. L'Autorité estime donc que le projet d'article 108, § 1^{er}, premier alinéa *in fine* doit être reformulé comme suit : "*Toutes les décisions de la chambre contentieuse prises en vertu de l'article 100 de la présente loi sont publiées sur le site internet de l'Autorité de protection des données.*"

II.5.5.11. Article 51, 3° du Projet : la place du deuxième paragraphe

152. Le premier paragraphe du projet d'article 108 dispose ce qui suit : "*La chambre contentieuse informe les parties de sa décision et de la possibilité de recours dans un délai de trente jours, à compter de la notification, à la Cour des marchés. Toutes les décisions de la chambre contentieuse sont publiées sur le site web de l'Autorité de protection des données.*"

153. L'Autorité observe que le Projet insère un alinéa entre l'alinéa 1^{er} et 2 : "*Dans les cinq jours du dépôt de la requête, le requérant doit, sous peine de nullité de la requête, envoyer une copie de la requête par courrier électronique et par courrier recommandé à la chambre contentieuse, ainsi qu'aux parties auxquelles la décision contestée a été notifiée comme indiqué dans la lettre de notification.*" L'Autorité relève que ce paragraphe concerne la formation d'un recours auprès de la Cour des marchés. Le projet

d'article 108, § 1^{er} concerne toutefois la publication de décisions par la Chambre Contentieuse, tandis que le deuxième paragraphe de cet article concerne la formation d'un recours auprès de la Cour des marchés. L'Autorité estime dès lors que le projet d'alinéa 2 de l'article 108, § 1^{er} doit être déplacé au paragraphe 2 du même article.

II.5.5.12. Ajout à l'article 108, § 2 existant de la LCA : Modalités pour la formation d'un recours auprès de la Cour des marchés

154. L'article 108, § 2 existant de la LCA dispose ce qui suit : *"Un recours peut être introduit contre les décisions de la chambre contentieuse en vertu des articles 71 et 90 devant la Cour des marchés qui traite l'affaire selon les formes du référé conformément aux articles 1035 à 1038, 1040 et 1041 du Code judiciaire."*

155. L'Autorité fait remarquer que la formation d'un recours est source de confusion, car la LCA ne précise pas expressément la manière dont un recours peut être formé. Il convient en outre de noter que la Cour des marchés fait partie de la Cour d'appel de Bruxelles, alors que pour les recours formés contre les décisions de la Chambre Contentieuse, elle statue en première et dernière instance. Dans le même temps, on constate une augmentation du nombre de particuliers qui forment un recours contre des décisions sans assistance professionnelle, peut-être grâce à l'utilisation de l'intelligence artificielle. Cela nuit à la qualité des procédures de recours dont le nombre va également croissant.

156. L'Autorité est donc d'avis qu'après la première phrase de l'article 108, § 2 existant de la LCA, il convient d'insérer ce qui suit :

"Cela se fait par requête contradictoire conformément à la procédure visée aux articles 1034bis à 1034sexies du Code judiciaire.

Le sommaire des moyens énumère de manière exhaustive tous les moyens invoqués dans la procédure de recours, sans qu'il soit possible de les étendre au cours de celle-ci.

Le sommaire des moyens reprend, sous peine d'irrecevabilité du moyen, en tout état de cause la violation concrète de la disposition légale ou de la règle de droit dont la partie requérante estime qu'elle a été violée par la décision administrative.

La Cour des marchés peut, après avoir consulté les parties à cet effet et, le cas échéant, en reprenant leur arrangement mutuel, fixer, parallèlement à l'établissement d'un calendrier des conclusions lors de la mise en état de l'affaire tel que prévu par le Code judiciaire, un nombre indicatif de pages que doit compter une conclusion pour une affaire." À cet égard, les parties et la Cour des marchés se basent notamment sur l'ampleur et la complexité de la requête."

II.5.5.13. Remarques concernant la clarté et la lisibilité du Projet et de la LCA

157. Enfin, l'Autorité fait remarquer que certains projets d'articles ou articles existants peuvent semer la confusion en raison de la manière dont ils ont été rédigés.
158. Dans la version française existante de l'article 32 de la LCA, il convient d'ajouter le mot "*du*" entre les mots "*organe*" et "*contentieux*".
159. Dans le projet d'article 33, § 2¹¹⁷, la phrase "*Si aucun autre membre ne peut siéger ou si seulement un seul autre membre peut siéger, le directeur de la chambre contentieuse siègera seul*" serait plus claire si elle était rédigée comme suit : "*Si le directeur ne peut composer un siège de trois membres, il siège seul.*"
160. Dans le projet d'article 57, § 3, 4^{o118} et dans les deux derniers alinéas de ce paragraphe le mot "*requérant*" et l'expression "partie requérante" doivent être remplacés par "*plaignant*".
161. Dans la version néerlandaise du projet d'article 57, § 4¹¹⁹, le mot "*geschillencommissie*" doit être remplacé par le mot "*geschillenkamer*".
162. Le projet d'article 57, § 8¹²⁰ renvoie à l'article 100, § 1^{er}, point 16^o de la LCA. L'article 100, § 1^{er}, 16^o est toutefois abrogé à l'article 46, d) du Projet. L'Autorité estime dès lors que les termes suivants doivent être supprimés du projet d'article 57, § 8 : "*, conformément à l'article 100, § 1^{er}, point 16, de la présente loi*".
163. Dans le projet d'article 63, §1^{er}, 8^o, les mots "articles 61/1 et 61/2" doivent être remplacés par les mots "article 61/2, §6, premier tiret, vu que la référence croisée prévue est en partie incorrecte et en partie imprécise.
164. Dans la version néerlandaise du projet d'article 95, § 5¹²¹, le mot "*door*" doit être supprimé dans la dernière phrase.

¹¹⁷ Article 14 du Projet.

¹¹⁸ Article 19 du Projet.

¹¹⁹ Article 19 du Projet.

¹²⁰ Article 19 du Projet.

¹²¹ Article 41 du Projet.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que le Projet doit être revu conformément aux observations émises dans le présent avis.

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