DOC 56 **0218/002**

BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

16 februari 2026

WETSVOORSTEL

tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, wat de voorafgaande beslissingen betreft

Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

Zie:

Doc 56 **0218/ (B.Z. 2024)**:
001: Wetsvoorstel van de heer Matheï en mevrouw Grillaert.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE

16 février 2026

PROPOSITION DE LOI

modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne les décisions anticipées

Avis de l'Autorité de protection des données

Voir:

Doc 56 **0218/ (S.E. 2024)**:
001: Proposition de loi de M. Matheï et Mme Grillaert.

N-VA	:	*Nieuw-Vlaamse Alliantie*
VB	:	*Vlaams Belang*
MR	:	*Mouvement Réformateur*
PS	:	*Parti Socialiste*
PVDA-PTB	:	*Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique*
Les Engagés	:	*Les Engagés*
Vooruit	:	*Vooruit*
cd&v	:	*Christen-Democratisch en Vlaams*
Ecolo-Groen	:	*Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen*
Anders.	:	*Anders.*
DéFI	:	*Démocrate Fédéraliste Indépendant*
ONAFH/INDÉP	:	*Onafhankelijk-Indépendant*

Afkorting bij de nummering van de publicaties:		*Abréviations dans la numérotation des publications:*	
DOC 56 0000/000	*Parlementair document van de 56e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer*	*DOC 56 0000/000*	*Document de la 56e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi*
QRVA	*Schriftelijke Vragen en Antwoorden*	*QRVA*	*Questions et Réponses écrites*
CRIV	*Voorlopige versie van het Integraal Verslag*	*CRIV*	*Version provisoire du Compte Rendu Intégral*
CRABV	*Beknopt Verslag*	*CRABV*	*Compte Rendu Analytique*
CRIV	*Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)*	*CRIV*	*Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)*
PLEN	*Plenum*	*PLEN*	*Séance plénière*
COM	*Commissievergadering*	*COM*	*Réunion de commission*
MOT	*Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)*	*MOT*	*Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)*

Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 12/2026 van 3 februari 2026

Betreft: advies met betrekking tot het wetsvoorstel *tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, wat de voorafgaande beslissingen betreft* (DOC 56, 0218/001) (CO-A-2026-011)

Trefwoorden: ruling – voorafgaande beslissing – opdrachten van de gegevensbeschermingsautoriteiten – rechtszekerheid – artikel 23 AVG – legaliteitsbeginsel – coherentiemechanisme en rol van de EDPB – onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Autoriteit – toekenning van bevoegdheden aan een onafhankelijke autoriteit – *regulatory sandboxes* – budget

Vertaling

De Autorisatie- en Adviesdienst van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Peter De Roover, voorzitter van het federaal parlement, ontvangen op 14 januari 2026;

Brengt op 3 februari 2026 het volgende advies uit:

Enkel adviezen met betrekking tot ontwerpen en voorstellen met rang van wet, die uitgaan van de federale overheid, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie worden zowel in het Nederlands als in het Frans door de Autoriteit gepubliceerd. De 'Originele versie' is de versie die gevalideerd werd.

I. Voorwerp van de aanvraag

1. De voorzitter van het federaal parlement heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over het wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit en tot wijziging van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens, wat de voorafgaande beslissingen betreft (DOC 56, 0218/001) (hierna "het wetsvoorstel").

2. Het wetsvoorstel – dat grotendeels is geïnspireerd op de fiscale ruling en de wet die daarop betrekking heeft, namelijk titel III van de wet van 24 december 2002 tot wijziging van de vennootschapsregeling inzake inkomstenbelastingen en tot instelling van een systeem van voorafgaande beslissingen in fiscale zaken – beoogt de Gegevensbeschermingsautoriteit een **nieuwe taak** toe te kennen, **namelijk het nemen van voorafgaande beslissingen[1] ("privacy rulings") over "alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 4" van haar organieke wet**, en bepaalt dat de voorafgaande beslissingen van de Autoriteit bindend zijn voor al haar diensten en worden genomen voor een bepaalde duur die in principe niet langer mag zijn dan vijf jaar.

3. Zoals blijkt uit de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel, streven de opstellers ervan naar "het vergroten van de rechtszekerheid voor een toekomstige verwerkingsverantwoordelijke en het waarborgen van de privacy vanaf de fase van het ontwerp van een verwerking".

4. De analyse van de Autoriteit bestaat uit een aantal algemene opmerkingen met betrekking tot (i) de noodzaak en de wenselijkheid van de invoering van een "privacy ruling" die vergelijkbaar is met de fiscale ruling, (ii) de verenigbaarheid van deze bijkomende taak met zowel het institutionele en materiële kader van de AVG als met de Grondwet, (iv) de vergelijking van deze "privacy ruling" met het "regulatory sandbox"-mechanisme van de Britste toezichthouder (ICO), (v) en de aanzienlijke budgettaire impact ervan.

II. Onderzoek

5. Het wetsvoorstel **definieert de voorafgaande beslissing als** een juridische handeling waarbij de Autoriteit bepaalt hoe de wetten die onder haar bevoegdheid vallen, zoals bedoeld in artikel 4 van haar organieke wet, worden toegepast op een bijzondere situatie of beoogde verwerking van

[1] Dit begrip wordt in artikel 5 van het wetsvoorstel gedefinieerd als een "*juridische handeling waarbij de Gegevensbeschermingsautoriteit overeenkomstig de van kracht zijnde bepalingen vaststelt hoe de wet wordt toegepast op een bijzondere situatie of beoogde verwerking die nog geen uitwerking heeft gehad*".

persoonsgegevens die nog geen uitwerking heeft gehad.

6. Het juridisch bindende karakter voor de Autoriteit van de voorafgaande beslissing, die haar "*verbindt voor de toekomst*", roept in de eerste plaats **fundamentele vragen** op **omtrent de verenigbaarheid met de AVG, zowel gelet op het feit dat het recht op bescherming van persoonsgegevens een grondrecht vormt** (en dat de regulering ervan een driehoeksverhouding impliceert tussen niet alleen de toezichthoudende autoriteit en de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook de betrokkenen)**, als gelet op de taken en verplichtingen die de AVG oplegt aan de toezichthoudende autoriteiten en de verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers**.

A. Noodzaak en wenselijkheid van de invoering van een "privacy ruling" naar het voorbeeld van de fiscale ruling – risico van aantasting van de essentie van het grondrecht op gegevensbescherming

7. Zelfs indien de voorafgaande beslissingen op anonieme wijze zouden worden bekendgemaakt (zie hierover infra de punten 78 tot en met 79 van het advies), waardoor een breder publiek dan de aanvrager ervan kennis zou kunnen nemen en aldus op de hoogte zou zijn van de inhoud van de interpretaties van de norm door de Gegevensbeschermingsautoriteit, is het primaire doel van een ruling het geven van een formeel standpunt van de administratie, dat haar kan worden tegengeworpen, over de toepassing van een norm op een feitelijke situatie die getrouw wordt beschreven in de aanvraag die is ingediend door een persoon die de ruling heeft gevraagd ter bescherming van **zijn eigen belangen**, doorgaans van financiële aard[2].

8. **In tegenstelling tot de administratieve verhoudingen in fiscale zaken, die worden gekenmerkt door een bilaterale verhouding (tussen de Staat en de belastingplichtige) van vermogensrechtelijke aard (in verband met de te betalen belasting), wordt de regulering van de verwerking van persoonsgegevens gekenmerkt door een driehoeksverhouding** (de Gegevensbeschermingsautoriteit, de verwerkingsverantwoordelijke en zijn verwerker, en, wat in het wetsvoorstel lijkt te ontbreken, de personen die behoren tot de categorieën van personen waarop de gegevensverwerking betrekking heeft) **van niet-vermogensrechtelijke aard** (de verdediging van de eerbiediging van een grondrecht). In tegenstelling tot de belastingheffing, die plaatsvindt in het kader van deze bilaterale pecuniaire verhouding, waarbij de rechten van derden worden uitgesloten, **gaat** het bij de regulering van de verwerking van persoonsgegevens **niet alleen om de toezichthouder en de verwerkingsverantwoordelijke, maar ook om de betrokkenen** bij de verwerking. **Het**

[2] B. Plessix, Une réponse ? Le rescrit, Revue du droit public, 2017/1, p. 91, beschikbaar (in het Frans) via de volgende link: https://droit.cairn.info/revue-revue-du-droit-public-2017-1-page-83?lang=fr.

invoeren van een rulingprocedure in deze materie botst derhalve met de eerbiediging van de rechten van derden (aangezien de personen van wie de gegevens (zullen) worden verwerkt, niet de gelegenheid hebben gehad om kennis te nemen van de geplande verwerking en om hun argumenten naar voren te brengen over de aspecten die zij problematisch achten) en met het verbod voor de toezichthouder of de administratie om zich vooraf vast te leggen met betrekking tot de uitoefening van zijn/haar unilaterale beslissings-/controlebevoegdheid, zonder rekening te kunnen houden met de argumenten van de personen op wie de gegevensverwerking betrekking zal hebben[3]**. De Autoriteit kan haar organen binnen de geschillenketen immers niet op voorhand binden wat betreft de uitoefening van hun unilaterale beslissings-/controlebevoegdheid.** Bovendien is dit mechanisme, zoals de Franse Conseil d'Etat in zijn grondige studie van 2013 over ruling heeft opgemerkt[4], niet algemeen toepasbaar op alle rechtsgebieden. Het is **moeilijk voorstelbaar in domeinen waar, zoals dat van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van persoonsgegevens, fundamentele belangen op het spel staan, zoals de bescherming van de fundamentele vrijheden of de rechten en/of belangen van derden, zoals de betrokkenen in de zin van de AVG.**

9. Voor zover de Autoriteit weet, **heeft geen enkele Europese wetgever een dergelijke taak aan zijn toezichthoudende autoriteit toevertrouwd**.

B. Analyse van de noodzaak, de wenselijkheid en de verenigbaarheid van de invoering van een "privacy ruling" in het licht van het materiële en institutionele kader van de AVG

10. Hoewel artikel 58.6 van de AVG de lidstaten toestaat om bijkomende bevoegdheden aan de toezichthoudende autoriteiten toe te kennen, kan deze mogelijkheid geen rechtvaardiging vormen voor de invoering van een mechanisme dat het materiële en institutionele evenwicht van de AVG verstoort, noch voor de impliciete erkenning van een bevoegdheid tot "bindende voorinterpretatie" van het Unierecht op een gebied dat een grondrecht raakt.

11. Een **bijkomende bevoegdheid moet accessoir, verenigbaar en functioneel ondergeschikt blijven in het licht van zowel de AVG als de taken die de AVG aan de toezichthoudende autoriteiten oplegt**, wat hier niet het geval is. Bovendien is het toekennen van een taak inzake

[3] Ibidem, p. 92.

[4] Franse Conseil d'Etat, "Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets", studie van de Conseil d'Etat aangenomen op 14 november 2013 door de Assemblée générale du Conseil d'Etat, p. 57, 63, beschikbaar (in het Frans) via de volgende link: https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-a-la-demande-du-gouvernement/le-rescrit-securiser-les-initiatives-et-les-projets.

voorafgaande beslissingen (rulings) aan een toezichthoudende autoriteit, zoals de Autoriteit hieronder uiteenzet, ook **onverenigbaar met haar rol en statuut, met artikel 23 van de AVG en met verschillende reguleringsbeginselen die door de AVG zijn ingesteld**.

a. Huidige taken van de GBA die voorzien in de begeleiding van de verwerkingsverantwoordelijken en in een zekere mate van rechtszekerheid

12. Het "privacy ruling"-mechanisme zou in de eerste plaats tot op zekere hoogte **overbodig** zijn, **aangezien bepaalde taken reeds door de Autoriteit worden uitgevoerd**. De AVG kent de Gegevensbeschermingsautoriteit namelijk al specifieke taken toe die haar in staat stellen de verwerkingsverantwoordelijken te begeleiden bij de keuzes die zij maken met betrekking tot hun geplande verwerking van persoonsgegevens, en dit ook vanaf de ontwerpfase ervan:

i. In het kader van haar taak om **de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers bewust te maken**, helpt haar Eerstelijnsdienst de verwerkingsverantwoordelijken bij de correcte toepassing van hun verplichtingen uit hoofde van de AVG door de publicatie van thematische dossiers, hulpmiddelen, modeldocumenten, veelgestelde vragen en andere inhoud op haar website.

ii. Het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit is bevoegd om **voorafgaande adviezen** uit te brengen **over geplande gegevensverwerkingen die, volgens een door de verwerkingsverantwoordelijke uitgevoerde effectbeoordeling, een hoog restrisico zouden inhouden[5] (artikelen 36 en 37 van de AVG)[6]**.

iii. De Autorisatie- en Adviesdienst spreekt zich via **gemotiveerde adviezen** uit **over normatieve ontwerpen** die betrekking hebben op (dus voorzien in of wijzigingen aanbrengen in) verwerkingen van persoonsgegevens, **verleent machtigingen voor bepaalde geplande verwerkingen van** gevoelige **gegevens**[7] en doet algemene **aanbevelingen**, voornamelijk door bij te dragen aan de uitvaardiging van richtsnoeren door het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB).

---

[5] De Autoriteit spreekt zich via adviezen uit over geplande verwerkingen van persoonsgegevens met een hoog risico die ondanks eventuele risicobeperkende maatregelen van de verwerkingsverantwoordelijke nog steeds een hoog restrisico inhouden. Zie hierover https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/acties/voorafgaande-raadpleging-dpia.

[6] Het Algemeen Secretariaat van de Autoriteit is ook belast met (i) taken die tot gevolg hebben dat de verwerkingsverantwoordelijken hun gegevensverwerkingen kunnen laten certificeren (artikel 42 van de AVG), (ii) de vaststelling van gedragscodes (artikel 40 van de AVG), en (iii) de goedkeuring van standaardcontractbepalingen en bindende bedrijfsvoorschriften (artikel 47 van de AVG).

[7] Het betreft enerzijds de machtigingen die aan het BIPT worden verleend om toegang te krijgen tot de metagegevens van elektronische communicatie die in het bezit zijn van een telecommunicatieoperator, met het oog op de verwezenlijking van wettelijke doeleinden die geen verband houden met de uitoefening van opdrachten inzake preventie, onderzoek, opsporing of vervolging van strafbare feiten, noch met de opsporing van vermiste personen of de nationale veiligheid, en anderzijds de machtigingen die aan het nationale Computer Security Incident Response Team worden verleend, opdat het toegang kan krijgen tot de metagegevens van elektronische communicatie die door een dergelijke operator worden bewaard, teneinde beveiligingsproblemen van elektronische-communicatienetwerken of -diensten dan wel van informatiesystemen te onderzoeken, voor zover dit noodzakelijk is voor de uitoefening door het nationale CSIRT van zijn taken van openbare dienstverlening als bedoeld in artikel 60, eerste lid, a) tot en met e), van de voormelde wet van 7 april 2019.

De Europese wetgever heeft dus bewust de voorafgaande tussenkomst van de gegevensbeschermingsautoriteiten in concrete situaties (dus bij specifieke gegevensverwerkingen) beperkt tot situaties die grote risico's voor de betrokkenen inhouden, met name vanwege de omvang van de betrokken verwerking, de aard van de gegevens en/of het indringende karakter van de voorgenomen gegevensverwerking.

iv. In haar meest recente strategisch plan heeft de Autoriteit bovendien aangekondigd dat zij zich **ter beschikking** stelt **van de verschillende beroepssectoren, via hun federaties**, zodat zij haar kunnen informeren over de obstakels waarmee zij worden geconfronteerd en over hun vragen, teneinde hen zo goed mogelijk te begeleiden via de uitoefening van de haar door de AVG toevertrouwde taken (richtsnoeren, bewustmaking via haar website, publicatie van sectorale best practices, enz.).

13. **De activiteiten van de Autoriteit in het kader van de voormelde taken resulteren in een doorgedreven begeleiding** van de verwerkingsverantwoordelijken, binnen de grenzen van wat mogelijk is in verband met een grondrecht dat van nature van invloed is op de rechten van derden.

14. Artikel 24 van de AVG bepaalt dat **de aansluiting bij goedgekeurde gedragscodes of goedgekeurde certificeringsmechanismen kan worden gebruikt als element om aan te tonen dat de verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijke zijn nagekomen** en aldus kan bijdragen aan een goed niveau van rechtszekerheid. Artikel 83 van de AVG verplicht de toezichthoudende autoriteiten om bij het vaststellen van de **hoogte van een administratieve geldboete** naar behoren rekening te houden met de aansluiting bij overeenkomstig artikel 40 van de AVG goedgekeurde gedragscodes of overeenkomstig artikel 42 van de AVG goedgekeurde certificeringsmechanismen.

15. Bovendien **kan**, in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet, **het stilzwijgen van de Autoriteit na een raadpleging over een geplande verwerking met een hoog restrisico[8] (artikel 36 van de AVG) niet als betekenisloos worden geïnterpreteerd**, aangezien de Autoriteit zich juist bij wijze van advies uitspreekt wanneer zij van oordeel is dat de voorgenomen verwerking een inbreuk op de AVG zou opleveren, in het bijzonder

[8] Overeenkomstig zijn risicogebaseerde benadering verplicht de AVG de verwerkingsverantwoordelijken alleen tot de uitvoering van een effectbeoordeling van hun voorgenomen gegevensverwerkingsactiviteiten wanneer het gaat om verwerkingen die een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen kunnen inhouden, en opnieuw, in dezelfde geest, moeten zij de Autoriteit alleen om voorafgaand advies vragen vóór de uitvoering van deze verwerkingen als de verwerking, ondanks de eventuele maatregelen die zijn genomen om de risico's te beperken, nog steeds een hoog restrisico inhoudt. Ter uitvoering van artikel 36 van de AVG heeft de Autoriteit bij beslissing 01/2019 van 16 januari 2019 een lijst van deze verwerkingen aangenomen; deze is beschikbaar via de volgende link: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/beslissing-nr.-01-2019-van-16-januari-2019.pdf.

wanneer de verwerkingsverantwoordelijke het risico onvoldoende heeft onderkend of beperkt, zoals voorzien in artikel 36 van de AVG. Ten slotte **ziet de Belgische Autoriteit er in dit verband uitdrukkelijk op toe niet stil te blijven**. Zo blijkt uit haar "Handleiding GEB" het volgende: "*Naar aanleiding van de voorafgaande raadpleging zal de GBA uitsluitend een officieel advies uitbrengen bij een gevaar op een inbreuk op de AVG (artikel 36.2 AVG). Indien er geen risico is op een inbreuk van de bepalingen van de AVG, brengt de GBA de verwerkingsverantwoordelijke hiervan op de hoogte.*"[9]

16. Bovendien kan niet worden ontkend dat, hoewel een advies van de Autoriteit niet bindend is, deze adviezen door het **algemene beginsel van gewettigd vertrouwen in het bestuursrecht**, toch worden geacht een zekere invloed op haar diensten te hebben. Het Hof van Cassatie heeft in een principearrest van 27 maart 1992 beslist dat "*de algemene beginselen van behoorlijk bestuur het recht op rechtszekerheid insluiten*; *dat het recht op rechtszekerheid onder meer inhoudt dat de burger moet kunnen vertrouwen op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van de overheid; dat daaruit volgt dat de door de overheid opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen van de burger in de regel moeten worden gehonoreerd*"[10].

b. Conflict met artikel 23 van de AVG

17. **Artikel 23 van de AVG beschrijft op uitputtende wijze de verplichtingen** van de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers, **alsook de rechten** van de betrokkenen, **waarvan de reikwijdte kan worden beperkt door lidstaatrechtelijke bepalingen**.

18. Door aan de beoogde voorafgaande beslissingen een bindend karakter toe te kennen ten aanzien van de Gegevensbeschermingsautoriteit en daardoor zowel de Inspectiedienst, de Eerstelijnsdienst als de Geschillenkamer van de Autoriteit te binden – die gedurende ten minste vijf jaar geen inspectie meer zouden kunnen instellen, geen bemiddeling zouden kunnen opstarten en geen sanctie zouden kunnen opleggen met betrekking tot een gegevensverwerking die het voorwerp heeft uitgemaakt van een voorafgaande beslissing – **is het wetsvoorstel in strijd met artikel 23 van de AVG, aangezien het de betrokkenen het recht ontneemt om met betrekking tot deze gegevensverwerkingen een klacht in te dienen bij de Autoriteit**, terwijl **artikel 77 van de AVG niet behoort tot de bepalingen waarvan de uitoefening kan worden beperkt**.

19. Artikel 23 van de AVG kan overigens niet de mogelijkheid bieden aan de lidstaten om het klachtrecht te beperken wanneer betrokkenen van oordeel zijn dat hun recht op bescherming van

[9] Handleiding GEB van de Autoriteit, p. 8, beschikbaar op de website van de Autoriteit via de volgende link: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf.

[10] P. Goffaux, *op. cit.*, p. 357.

persoonsgegevens is geschonden, aangezien dit afbreuk zou doen aan de essentie van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

c. Onverenigbaarheid met het coherentiemechanisme en de rol van het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB)

20. Artikel 58.6 van de AVG bepaalt dat het toekennen van bijkomende bevoegdheden aan een toezichthoudende autoriteit geen afbreuk mag doen aan de doeltreffende werking van hoofdstuk VII van de AVG. Het wetsvoorstel leidt echter tot duidelijke spanningen met het in dit hoofdstuk van de AVG vastgestelde coherentiemechanisme.

21. Vooreerst, zoals bepaald in overweging 129 van de AVG, **dienen de toezichthoudende autoriteiten in alle lidstaten**, met het oog op een consequent toezicht en eenvormige handhaving van deze verordening in de gehele Unie, **dezelfde taken te hebben**; dit houdt in dat een bijkomende bevoegdheid slechts accessoir, verenigbaar en functioneel ondergeschikt in het licht van de AVG mag zijn.

22. Het toekennen aan de Autoriteit van een taak zoals de bevoegdheid om bindende voorafgaande beslissingen uit te brengen, **kan geenszins worden beschouwd als een accessoire taak en dreigt een negatieve impact te hebben op haar Europese tegenhangers bij de uitoefening van hun taken**. **Indien het nationale recht van de andere lidstaten geen dergelijke rulingtaak toekent aan hun toezichthoudende autoriteiten** (wat inderdaad niet het geval lijkt te zijn), **kan de Autoriteit, in haar hoedanigheid van leidende autoriteit[11], noch een ontwerp van bindende voorafgaande beslissing opleggen, noch dit ter overleg voorleggen aan de andere toezichthoudende autoriteiten die betrokken zijn** bij een geplande grensoverschrijdende gegevensverwerking, aangezien zij daartoe niet bevoegd zijn. Het coherentiemechanisme kan slechts worden toegepast bij de uitoefening van taken die onder de bevoegdheid van de toezichthoudende autoriteiten vallen. **Alleen een Europees parlementair initiatief zou een dergelijke bevoegdheid tot het nemen van bindende voorafgaande beslissingen aan alle toezichthoudende autoriteiten kunnen toekennen.**

23. Bovendien zou het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Autoriteit met betrekking tot

[11] Voor grensoverschrijdende gegevensverwerking bepaalt de AVG dat een toezichthoudende autoriteit optreedt als "leidende" autoriteit. Het gaat om de autoriteit van het land waar de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker zijn hoofdvestiging of enige vestiging heeft. In het kader van een klacht over een dergelijke verwerking voert de leidende autoriteit het onderzoek uit en behandelt zij het dossier, stelt zij een ontwerp van beslissing op en coördineert zij de samenwerking met de andere betrokken toezichthoudende autoriteiten. In het kader van deze samenwerking geven de andere toezichthoudende autoriteiten die zich betrokken achten (bijvoorbeeld omdat de betrokkenen bij de verwerking in hun land wonen, omdat bij hen klachten over de verwerking zijn ingediend, enz.) hun mening over het ontwerp van beslissing, vragen zij om wijzigingen en kunnen zij in geval van blijvende onenigheid de kwestie voorleggen aan de EDPB.

grensoverschrijdende verwerkingen[12] **het risico met zich meebrengen dat het vrije verkeer van gegevens binnen de Unie ten onrechte wordt belemmerd en dat de geharmoniseerde toepassing van de AVG wordt geschaad**.

24. **Om deze redenen zouden grensoverschrijdende verwerkingen van persoonsgegevens in elk geval moeten worden uitgesloten van de materiële werkingssfeer van het wetsvoorstel, wat uiteraard vragen oproept over de doeltreffendheid en de wenselijkheid ervan.[13]**

25. Voorts **blijft**, **zelfs indien het wetsvoorstel uitzonderingen voorziet op het bindende karakter van de voorafgaande beslissingen voor de Autoriteit**, met name wanneer zij niet optreedt als leidende toezichthoudende autoriteit of wanneer na de voorafgaande beslissing een beslissing of een advies van de EDPB volgt, **het risico bestaan dat een voorafgaande beslissing van de Autoriteit een interpretatie vastzet vóór enige Europese afstemming en de geharmoniseerde toepassing van de AVG schaadt**; dit vormt een bijzonder belangrijk aspect voor verwerkingsverantwoordelijken die grensoverschrijdende gegevensverwerkingen uitvoeren (aangezien het bestaan van interpretatieverschillen tussen de lidstaten reeds vaak door verwerkingsverantwoordelijken wordt bekritiseerd).

26. In dit verband en bijkomstig merkt de Autoriteit op dat het voorgestelde artikel 60/4, 7°, in elk geval moet worden geschrapt en dat de formulering van **artikel 60/4, 4°, moet verwijzen naar beslissingen, adviezen <u>of</u> richtsnoeren van de EDPB die zijn vastgesteld in het kader van hoofdstuk VII van de AVG**, in plaats van zowel in artikel 60/4, 4°, als in artikel 60/4, 7°, te verwijzen naar "beslissingen <u>en</u> adviezen in het kader van het coherentiemechanisme in de zin van artikel 63 van de AVG" en "aanwijzingen of bindende besluiten van de EDPB", aangezien dit afbreuk doet aan het coherentiemechanisme van de AVG, in die zin dat de EDPB, in het kader van zijn taak om toe te zien op de consequente toepassing van de AVG, eveneens bevoegd is om louter adviezen en richtsnoeren vast te stellen, die overigens betrekking kunnen hebben op andere verwerkingen dan grensoverschrijdende verwerkingen (zie artikel 70 van de AVG), welke richtsnoeren bindend zijn voor de Autoriteit in haar hoedanigheid van toezichthoudende autoriteit. Dit is overigens ook de reden waarom **het bestaan van een advies, richtsnoeren of een beslissing van de EDPB met betrekking tot de door de aanvrager van een voorafgaande beslissing gestelde vraag, een grond van onontvankelijkheid van die aanvraag zou moeten vormen**, hetgeen momenteel

[12] Een grensoverschrijdende verwerking is een verwerking van persoonsgegevens waarbij meerdere EU-lidstaten betrokken zijn, hetzij omdat de verwerkingsverantwoordelijke (of de verwerker) in meerdere lidstaten is gevestigd, hetzij omdat de verwerking aanzienlijke gevolgen heeft voor betrokkenen in meerdere lidstaten.

[13] De Autoriteit kan zich dan uitspreken over puur binnenlandse projecten, maar niet over projecten met een supranationale dimensie, die per definitie vaak gepaard gaan met grootschalige gegevensverwerkingen en gegevensuitwisselingen tussen meerdere partijen.

niet is voorzien in artikel 62/3 van het wetsvoorstel.

d. Tegenstrijdigheid met de risicogebaseerde benadering van de AVG, het beginsel van *accountability*[14] en de rol die de AVG toekent aan de DPO

27. De omvang, de complexiteit en de diversiteit van verwerkingen van persoonsgegevens is zodanig toegenomen dat de AVG is ontworpen volgens een risicogebaseerde benadering (*risk-based approach*). Deze benadering impliceert een specifieke tussenkomst van de gegevensbeschermingsautoriteiten, via adviserende mechanismen, met betrekking tot gegevensverwerkingen die hoge risico's inhouden voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, terwijl alle andere situaties uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke[15] vallen; dit vormt een gezonde en zinvolle regulering, die strookt met het evenredigheidsbeginsel en met een verstandig gebruik van overheidsmiddelen. **Het wetsvoorstel is** echter **in strijd met deze benadering, gelet op de uiterst ruime tussenkomst die het aan de Autoriteit wil toekennen** (namelijk "alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid", dus in wezen elke vraag die een verwerkingsverantwoordelijke zou kunnen stellen).

28. Bovendien leidt de invoering van een bindende ruling ertoe dat **de logica van de adviserende taken die de AVG aan de toezichthoudende autoriteiten toekent** en die niet uitmonden in een voor de Autoriteit bindende beslissing, **wordt omzeild**, hetgeen **zowel afbreuk doet aan de rol van de toezichthouder** zoals die haar door de AVG is toebedeeld, **als aan het beginsel van verantwoordingsplicht (*accountability*) van de verwerkingsverantwoordelijke** (artikelen 5.2 en 24 van de AVG).

29. Dit beginsel van *accountability* houdt in dat de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk is voor de naleving van de geldende regels inzake de bescherming van persoonsgegevens en voor de vaststelling van de maatregelen en acties die moeten worden uitgevoerd om die naleving te waarborgen (het in aanmerking nemen van gegevensbescherming vanaf het ontwerp (*privacy by design*), het bijhouden van een register van verwerkingsactiviteiten, het benoemen van een DPO en het bieden van een kader waarbinnen deze overeenkomstig de voorschriften van de AVG kan optreden, het uitvoeren van effectbeoordelingen wanneer dat nodig is, het invoeren van interne beleidsmaatregelen inzake gegevensverwerking en passende beveiligingsmaatregelen, enz.), en dat hij te allen tijde in staat moet zijn om deze conformiteit aan te tonen, met name door zijn keuzes te

[14] Verantwoordingsplicht (artikelen 5.2 en 24 van de AVG).

[15] De verwerkingsverantwoordelijke is een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt.

documenteren en te rechtvaardigen. Volgens dit beginsel gaat het niet om een logica van systematische voorafgaande controle, maar om een logica van voortdurende en aantoonbare verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke. **Het wetsvoorstel is echter in strijd met dit beginsel, aangezien het de verwerkingsverantwoordelijken van hun verantwoordelijkheid ontheft door een groot deel van hun verplichtingen aan de Autoriteit toe te wijzen, waaronder het identificeren van de mogelijke risico's van een voorgenomen gegevensverwerking en het vaststellen van de maatregelen en acties die moeten worden uitgevoerd om deze risico's te verminderen of weg te nemen en om de conformiteit van die gegevensverwerking met het toepasselijke wettelijke kader te waarborgen.**

30. **De rol die de AVG toekent aan de functionarissen voor gegevensbescherming wordt door het wetsvoorstel eveneens miskend, hetgeen in strijd is met de AVG**, terwijl zij nochtans een fundamentele rol spelen bij het bevorderen van het bewustzijn omtrent de naleving van de AVG. De AVG vertrouwt hun immers de volgende taken toe: (i) het adviseren van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker over de verplichtingen die op hen rusten (artikel 39.1.a) van de AVG) en het toezien op de naleving van de AVG en andere toepasselijke wetgeving (artikel 39.1.b) van de AVG). Bovendien zijn deze rol en deze taken aan de DPO toevertrouwd omdat hij binnen de organisatie van de verwerkingsverantwoordelijke toegang heeft tot alle relevante informatie om weloverwogen advies te verstrekken over praktische vraagstukken.[16]

e. Aantasting van de verplichting tot onpartijdigheid van de Autoriteit

31. Artikel 8.3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt dat een onafhankelijke autoriteit moet toezien op de eerbiediging van het recht op bescherming van persoonsgegevens.

32. Het toekennen aan verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers van het recht om van de Autoriteit bindende voorafgaande beslissingen te verkrijgen, **doet afbreuk aan haar verplichting tot onpartijdigheid**. **Het is** immers **de vraag hoe de organen van de Autoriteit die belast zijn**

[16] Ten overvloede zij opgemerkt dat, indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet en de opstellers erin slagen de daarop geuite fundamentele kritiek weg te nemen, dient te worden voorzien dat de aanvraag om een voorafgaande beslissing eveneens het gemotiveerde en gedocumenteerde advies van de functionaris voor gegevensbescherming bevat met betrekking tot de aan de Autoriteit voorgelegde vragen, voor aanvragers die over een dergelijke functionaris beschikken (artikel 62/2 van het wetsvoorstel).

met toezicht, bemiddeling en besluitvorming inzake geschillen, nog op onpartijdige wijze kunnen optreden wanneer hun directeurs – zoals voorzien in het wetsvoorstel – vooraf bij deze beslissingen betrokken zijn geweest en er gedurende ten minste vijf jaar door gebonden blijven, en deze beslissingen betrekking hebben op situaties die zij later zullen moeten controleren en, in voorkomend geval, sanctioneren.

33. **Gelet op het voorgaande is de Autoriteit van oordeel dat meerdere fundamentele belemmeringen, die verband houden met de aard van de materie waarin de Gegevensbeschermingsautoriteit optreedt alsook met de naleving van de AVG en andere internationale normen, aan de aanneming van het wetsvoorstel in de weg staan, aangezien zij zowel de noodzaak als de wettigheid ervan ondermijnen.**

34. Indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, dient het overeenkomstig artikel 51.4 van de AVG onverwijld **ter kennis te worden gebracht van de Europese Commissie**.

35. Naast de vraag of het voorstel in overeenstemming is met rechtstreeks toepasselijke normen van het internationaal recht, dient ook te worden nagegaan of het in overeenstemming is met de Grondwet.

C. Is deze aanvullende taak verenigbaar met de Grondwet?

a. Materie die krachtens artikel 22 van de Grondwet voorbehouden is aan de wet in de formele zin van het woord

36. **Zoals reeds uiteengezet, bepaalt het wetsvoorstel op zeer ruime wijze het voorwerp van de aanvragen om voorafgaande beslissingen die aan de Autoriteit kunnen worden gericht**, door te verwijzen naar "*alle aanvragen betreffende de toepassing van de grondbeginselen en wetten die vallen onder haar bevoegdheid zoals bedoeld in artikel 4*" (dat artikel geeft geen uitputtende omschrijving) met betrekking tot elke "*bijzondere situatie of beoogde verwerking die nog geen uitwerking heeft gehad*".

37. Deze bepaling maakt het derhalve mogelijk om bij de Autoriteit een voorafgaande beslissing te vragen over de interpretatie niet alleen van de AVG, maar ook van Richtlijn (EU) 2016/680 (Police-Justice), Richtlijn 2002/58 (ePrivacy), het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, specifieke wetten zoals de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en de wet van 22 april 2019 inzake de kwaliteitsvolle praktijkvoering in de gezondheidszorg, andere specifieke nationale

wettelijke bepalingen die zijn vastgesteld ter regeling van bepaalde gegevensverwerkingen, doorgaans in de publieke sector, of wetten die bepaalde gegevensverwerkingen aan actoren, doorgaans in de private sector, opleggen of verbieden, zoals bijvoorbeeld artikel 46/2 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen, dat verzekeraars verbiedt een verzekering te weigeren of de kostprijs van het verzekeringsproduct te verhogen omdat de kandidaat-verzekerde weigert een met het internet verbonden apparaat te gebruiken dat persoonsgegevens inzake diens levensstijl of gezondheid verzamelt (zoals een met het internet verbonden armband die de lichaamsparameters van de drager meet).

38. **Het feit dat dit wetsvoorstel het materiële toepassingsgebied van deze taak niet beperkt** (terwijl de risicogebaseerde benadering van de AVG vereist dat de voorafgaande controle door de gegevensbeschermingsautoriteiten wordt geconcentreerd op gegevensverwerkingen met een hoog risico die een dergelijke tussenkomst vergen – zie punt 27 hierboven) **roept vragen op met betrekking tot artikel 22 van de Grondwet**. Deze grondwettelijke bepaling kent aan de wet het monopolie toe voor het vaststellen van de inmengingen van de overheid in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens; dit impliceert, volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de adviespraktijk van de afdeling Wetgeving van de Raad van State[17], dat ongeacht de betrokken materie het aan de wetgevende macht toekomt om de essentiële elementen[18] van de beoogde verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen. De uitvoerende macht (de Koning of de Regering) kan in een norm van regelgevende aard alleen de modaliteiten van de gegevensverwerkingen preciseren waarvan de essentiële elementen bij wet zijn bepaald.

39. **Door de Autoriteit toe te laten te bepalen hoe de AVG zal worden toegepast op een concrete situatie met betrekking tot gegevensverwerkingen waarvan de rechtmatigheidsgrond een taak van algemeen belang (artikel 6.1.e) van de AVG) of een wettelijke verplichting (artikel 6.1.c) van de AVG) is, kent het wetsvoorstel haar echter een quasi-regelgevende bevoegdheid toe die strijdig is met het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 22 van de Grondwet.** Bij wijze van voorbeeld: indien een overheidsinstantie de Autoriteit verzoekt om een voorafgaande beslissing over de wijze waarop de bepalingen van haar

[17] Zie met name advies 68.936/AV van de Raad van State van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie, punt 101 e.v., en advies 73.507/2 van de Raad van State van 5 juni 2023 over een voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap betreffende de digitalisering en operationalisering van de procedures voor uitzonderlijk zittenblijven die van toepassing zijn tijdens het traject van de leerling in de gemeenschappelijke kern, punt 1 van de tweede algemene opmerking en de aangehaalde referenties of Grondwettelijk Hof, 22 september 2022, 110/2022, B.11.2.

[18] Deze essentiële elementen zijn in principe het doeleinde of de doeleinden van de geregelde verwerking, de categorieën van persoonsgegevens die nodig zijn voor het verwezenlijken van elk doeleinde, de categorieën van betrokkenen over wie gegevens worden verwerkt, de categorieën van ontvangers van de gegevensstromen die eventueel nodig zijn voor het bereiken van elk doeleinde en de maximale bewaartermijn van de gegevens voor het verwezenlijken van elk doeleinde.

wet of van haar organiek decreet, die specifiek de modaliteiten van haar gegevensverwerkingen vastleggen, moeten worden geïnterpreteerd, zal de Autoriteit zich in voorkomend geval genoodzaakt zien een leemte in de wetgeving op te vullen of regelgevend op te treden, terwijl het aan de wetgever toekomt om de essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen en aan de Koning of de Regering om de wetten uit te voeren.

40. Bijgevolg dient, naar het voorbeeld van de voormelde wet van 2002, die bepaalt dat "de voorafgaande beslissing (in fiscale zaken) geen vrijstelling of vermindering van belasting tot gevolg [mag] hebben (gelet op het grondwettelijk beginsel dat geen vrijstelling of vermindering van belasting kan worden ingevoerd dan door een wet[19])", indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, te worden **voorzien dat een voorafgaande beslissing noch de essentiële elementen van een gegevensverwerking kan vaststellen, noch deze kan preciseren wanneer de rechtmatigheid ervan berust op artikel 6.1.e) of 6.1.c) van de AVG**, aangezien deze bevoegdheid toekomt aan de wetgever in formele zin en, wat de bevoegdheid tot precisering betreft, aan de Koning of de bevoegde Regering.

41. **Voorts dient te worden onderzocht of de bevoegdheid die het wetsvoorstel voornemens is aan de Autoriteit toe te kennen, niet verder reikt dan de bevoegdheden die aan onafhankelijke administratieve autoriteiten kunnen worden toegekend:**

    b. Toekenning van een quasi-regelgevende bevoegdheid of van een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge, die verder gaat dan wat de AVG voorschrijft, aan een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit

42. Hoewel **de AVG** concrete verplichtingen oplegt aan verwerkingsverantwoordelijken en concrete rechten toekent aan betrokkenen, **vormt** zij **een algemeen juridisch kader voor de rechtmatigheid van de wijze waarop verwerkingen van persoonsgegevens worden uitgevoerd**, dat is gebaseerd op beginselen (artikel 5 van de AVG) en op een logica van verantwoordingsplicht van de actoren (artikel 24 van de AVG). Dit kader is bedoeld om flexibel te zijn met het oog op de evolutie van zowel technologieën als risico's. **Het laat bovendien aan de wetgevers van de lidstaten de taak om bepaalde concrete modaliteiten voor de uitvoering van bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens vast te stellen.**

[19] Advies van de Raad van State, nr. 33.322/2, p. 96.

43. **Het toekennen aan de Autoriteit van een bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen**, waarbij zij ertoe wordt gebracht te bepalen hoe de AVG (of andere wettelijke bepalingen) zal worden toegepast op bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens, **komt neer op het toekennen van een quasi-regelgevende bevoegdheid of, minstens, op het toekennen van een aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge**. Zoals advocaat-generaal Bresseleer heeft opgemerkt in zijn conclusies voorafgaand aan het arrest van het Hof van Cassatie van 13 juni 2003, "*beschikken de autoriteiten over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid wanneer zij, bij het nemen van een beslissing over welbepaalde feitelijke omstandigheden, een zekere beoordelingsvrijheid hebben: zij kunnen dan, tussen meerdere juridisch gefundeerde oplossingen, kiezen voor die welke hun het meest aangewezen lijkt*"[20] (vrije vertaling).

44. **De toekenning van dergelijke bevoegdheden/taken aan niet-gouvernementele autoriteiten, zoals de Autoriteit, doet vragen rijzen omtrent de grondwettelijke toelaatbaarheid ervan**, zowel wegens **het ontbreken van een grondwettelijke verankering** van dergelijke bevoegdheidstoekenningen (aangezien overeenkomstig artikel 33 van de Grondwet de machten worden uitgeoefend op de wijze die bij de Grondwet is bepaald), als wegens **het ontbreken van hiërarchische controle en toezicht door de uitvoerende macht** over deze onafhankelijke autoriteiten, en dus **het ontbreken van enige politieke verantwoordelijkheid** van de uitvoerende macht voor deze beslissingen. Dit roept derhalve de vraag op naar **de verenigbaarheid van deze bevoegdheidstoekenning met de algemene beginselen van het Belgisch publiekrecht** (artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet)[21].

45. **De Raad van State en het Grondwettelijk Hof aanvaarden evenwel afwijkingen van deze beginselen wanneer dit noodzakelijk is om te voldoen aan een door het Europees recht <u>opgelegde vereiste</u>[22], wat niet het geval is voor de** in het wetsvoorstel voorziene **bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen**, aangezien de AVG de uitoefening van een dergelijke taak door de gegevensbeschermingsautoriteiten niet voorschrijft[23].

---

[20] P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2ème édition, Bruylant, p. 156.

[21] Slautsky, E., "Les autorités administratives indépendantes en Belgique : entre para-légalité et primauté du droit européen" in Clarenne, J. et al. (Dir.), Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe, 1e édition, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2025, p. 137.

[22] Voor de Raad van State, zie de volgende adviezen: advies Raad van State, nr. 70.956/2 van 7 maart 2022 over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit, p. 9 tot en met 11; advies Raad van State nr. 69.166/4 van 10 juni 2021, p. 9 tot en met 25; advies Raad van State, nr. 68.836 van 18 februari 2021; advies Raad van State, nr. 67.719 van 15 juli 2020; advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, nr. 3185/001, p. 129; advies Raad van State, nr. 58.106/2 van 30 september 2015; advies Raad van State, nr. 50.003/4 van 26 september 2011, p. 14. Voor het Grondwettelijk Hof, zie met name Grondwettelijk Hof, arrest van 18 november 2010, nr. 130/2010. Merk op dat de Raad van State bovendien vereist dat een politiek verantwoordelijke instantie de door de niet politiek verantwoordelijke instantie vastgestelde regelgeving bekrachtigt (zie bijvoorbeeld Raad van State, advies nr. 58.106/2 van 30 september 2015). Het Grondwettelijk Hof eist dit echter niet.

[23] Integendeel, de toekenning van een dergelijke bevoegdheid druist in tegen meerdere uitgangspunten van de AVG, zoals uiteengezet in de voorgaande punten van dit advies.

46. **Behalve in het geval** waarin het Europees recht de uitoefening van een bepaalde bevoegdheid (zelfs van regelgevende aard) exclusief opdraagt aan nationale regulerende autoriteiten[24] (wat hier niet het geval is), **kan de toekenning van bevoegdheden aan niet-gouvernementele autoriteiten, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit, slechts plaatsvinden mits naleving van de volgende vier voorwaarden**, zoals deze blijken uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof[25] en de adviespraktijk van de Raad van State[26]:
    - de toekenning van bevoegdheden kan enkel plaatsvinden binnen **een bepaalde technische materie** waarvoor de beoogde niet-gouvernementele autoriteit het best geplaatst is om deze uit te oefenen;
    - **de toegekende bevoegdheid, waarvan de reikwijdte door de wet moet worden bepaald, moet specifiek zijn, moet een beperkte omvang hebben en mag slechts een sterk beperkte discretionaire bevoegdheid inhouden**;
    - **zowel rechterlijke controle als parlementaire controle (of zelfs een bekrachtiging door een politiek verantwoordelijke autoriteit)[27] moeten worden voorzien**; en
    - de toekenning van bevoegdheden **mag geen betrekking hebben op essentiële elementen van materies die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden**.

47. **Geen van deze voorwaarden is in het onderhavige geval vervuld, om de volgende redenen:**
    - het ontbreken van een duidelijke en uitputtende afbakening van de normen die onder het toezicht van de Autoriteit vallen, de aanzienlijke discretionaire beoordelingsmarge die aan de Autoriteit wordt toegekend, en het ontbreken van een beperking van deze bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande beslissingen tot bepaalde categorieën van geplande gegevensverwerkingen;
    - het ontbreken van beroepsmogelijkheden tegen de beslissing. Wat de parlementaire controle betreft, vereist het Grondwettelijk Hof minstens een controle van een zekere inhoud, aangezien het heeft geoordeeld dat zowel de benoemingsbevoegdheid van de Kamer van volksvertegenwoordigers ten aanzien van de leden van een autoriteit als de verplichting tot jaarlijkse online publicatie van een verslag over de uitoefening van haar taken niet volstaan om

---

[24] Zie hierover de afdeling Wetgeving van de Raad van State, advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat de wet van 21 december 2021 is geworden 'houdende omzetting van het Europees wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie', opmerking 2.2.4 en aangehaalde bronnen.

[25] Slautsky E., *op. cit.*, p. 139.

[26] Voor de Raad van State, zie met name de volgende adviezen: advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, nr. 3185/001, p. 140; advies Raad van State, nr. 67.425/3, 67.426/3 en 67.427/3 van 26 mei 2020, p. 11-12. Voor het Grondwettelijk Hof, zie met name Grondwettelijk Hof, arrest van 21 november 2013, nr. 158/2013; Grondwettelijk Hof, arrest van 11 juni 2015, nr. 86/2015; Grondwettelijk Hof, arrest van 9 juni 2016, nr. 89/2016.

[27] De afdeling Wetgeving van de Raad van State vereist de bekrachtiging door een politiek verantwoordelijke autoriteit van door een onafhankelijk overheidsorgaan vastgestelde normen (zie bijvoorbeeld advies Raad van State, nr. 63.202/2 van 26 april 2018, in Parl. St., Kamer, gewone zitting 2017-2018, nr. 3185/001, p. 142). Het Grondwettelijk Hof stelt een dergelijke eis echter niet.

het bestaan van parlementaire controle aan te tonen[28]. In dit geval rijst dan ook de vraag of het opleggen aan de Autoriteit, zonder nadere precisering, van de verplichting om aan het parlement een verslag over te maken over de uitoefening van haar taak tot het nemen van voorafgaande beslissingen, volstaat om te kunnen spreken van voldoende parlementaire controle;

- wat de laatste voorwaarde betreft, wordt verwezen naar de bovenstaande uiteenzettingen inzake het legaliteitsbeginsel, waaruit blijkt dat het wetsvoorstel dit beginsel niet naleeft (punten 36 tot en met 40).

48. Indien het wetsvoorstel wordt gehandhaafd, dient het derhalve te worden herzien in het licht van deze uiteenzettingen, en **wordt aanbevolen het advies van de Raad van State in te winnen en deze daarbij uitdrukkelijk te bevragen, met name over deze kwesties**.

D. Vergelijking met de *regulatory sandboxes* van het Information Commissioner's Office (ICO)

49. In de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel vergelijken de opstellers de ruling met een certificering[29], stellen zij dat een dergelijke bevoegdheid "[...] *de taken en bevoegdheden van de bevoegde toezichthoudende autoriteiten onverlet* [*laat*]" en "*verwijzen* [zij] *ook naar succesvolle proefprojecten in Verenigd Koninkrijk met een proeftuin, de zogenaamde regulatory sandboxes*".

50. Een dergelijke **vergelijking met de *regulatory sandboxes* is niet relevant**. Zonder volledigheid na te streven wat betreft de redenen die tot deze conclusie leiden, wijst de Autoriteit niettemin op de volgende fundamentele verschillen. Uit de website van het ICO en zijn gids over *sandboxes*[30], en in tegenstelling tot het mechanisme dat in het wetsvoorstel wordt voorgesteld, blijkt het volgende:

- **de begeleiding door het ICO leidt niet tot een voor het ICO bindende beslissing en vormt geen audit** waarbij alle aan het innovatieve project verbonden risico's worden geanalyseerd; het ICO verstrekt **een advies dat vergelijkbaar is met een advies op grond van artikel 36 van de AVG**. **Tijdens het proces verstrekt het ICO uitsluitend een "statement of comfort from enforcement"**, waarin wordt gesteld dat elke vaststelling van een inbreuk op de wetgeving inzake gegevensbescherming tijdens de begeleiding niet onmiddellijk zal leiden tot een inspectie, mits een collaboratieve en coöperatieve dialoog met

[28] Grondwettelijk Hof, nr. 110/2022 van 22 december 2022, B.38.2.

[29] In dit verband verwijst de Autoriteit naar haar eerdere uiteenzettingen over haar bestaande advies- en autorisatiebevoegdheden, waarin de verschillen wat betreft impact en gevolgen worden benadrukt.

[30] Informatie beschikbaar via de volgende link: https://ico.org.uk/for-organisations/advice-and-services/regulatory-sandbox/the-guide-to-the-sandbox/how-will-the-ico-assess-applications-for-the-sandbox/?utm_source=chatgpt.com, laatst geraadpleegd op 20 januari 2026.

het ICO wordt gehandhaafd;

- er wordt duidelijk bepaald dat **de verwerkingsverantwoordelijke verantwoordelijk blijft voor het naleven van de wetgeving**, met inbegrip van de regelgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens, **en voor de conformiteit van zijn innovatieve projecten**;
- **het is het ICO dat de organisaties selecteert** die het begeleidt, op basis van (1) een door het ICO vastgestelde lijst van **opkomende en innovatieve technologieën** die in de in aanmerking komende projecten worden gebruikt, (2) het **potentiële maatschappelijk voordeel van het project**, (3) de **mate van innovatie** van het project, (4) de **geschiktheid van de operationele capaciteit van de aanvragende organisatie en van haar participatieplan** (de organisatie moet bereid zijn zich in te zetten in het proces met een duidelijk en realistisch plan), en (5) de **beschikbare middelen binnen het ICO**;
- een **zeer beperkt aantal projecten wordt geselecteerd** voor dit soort begeleiding. **Momenteel** zijn **vijf** projecten geselecteerd en worden deze **nog steeds** begeleid, **waarvan er drie medio 2024 van start zijn gegaan** (drie sinds april, juli en september 2024 en twee sinds augustus en september 2025)[31];
- de begeleiding duurt **in principe tussen 8 weken en 12 maanden**, afhankelijk van de specifieke uitdagingen die de aanvragen met zich meebrengen.

51. Er moet dus worden vastgesteld dat **het sandbox-mechanisme van het ICO[32] fundamenteel verschilt van het in het wetsvoorstel voorgestelde mechanisme en beter aansluit bij de hierboven uiteengezette beginselen**.

52. **Mits daartoe aan de Autoriteit een toereikend budget wordt toegekend** (de Autoriteit beschikt momenteel niet over de nodige middelen om al haar bestaande taken uit te voeren, met name om de grote hoeveelheid vragen en klachten te behandelen en om onderzoeken op eigen initiatief in te stellen, wat betekent dat zij geen capaciteit heeft om een extra taak uit te voeren) en mits goedkeuring door de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer (zie punt 54), **zou kunnen worden overwogen om de Autoriteit te belasten met een bepaalde taak van individuele begeleiding**. **Daarbij dient er evenwel op te worden toegezien dat de modaliteiten van die begeleiding in overeenstemming zijn met de voorgaande uiteenzettingen, dat zij niet leidt tot ontheffing van de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke**, maar alleen tot een tijdelijke immuniteit tegen inspectie, mits aan bepaalde voorwaarden, uitgangspunten en beginselen wordt voldaan, **en dat de Autoriteit de controle behoudt over de selectie van**

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

[32] Dit is overigens vergelijkbaar met het mechanisme van versterkte begeleiding dat is ontwikkeld door de CNIL, de Franse toezichthoudende autoriteit. Zie hierover https://www.cnil.fr/sites/default/files/2023-02/charte_accompagnement_des_professionnels.pdf.

en het aantal begeleide verwerkingsverantwoordelijken (via de voorafgaande en transparante vaststelling van een lijst van toepassingsdomeinen en selectiecriteria). Zoals opgemerkt door het **Centre for Information Policy Leadership (CIPL)** in zijn verslag van oktober 2025 over *regulatory sandboxes*, vormen zowel het budgettaire aspect als de mogelijkheid voor de Autoriteit om de begeleide projecten strategisch te selecteren teneinde het voordeel voor zowel de aanvrager als voor de samenleving te maximaliseren, een van de **sleutelfactoren voor het welslagen** van dit type begeleiding[33].

E. Te voorzien budget voor dit soort taken

53. **In de toelichting voorafgaand aan het wetsvoorstel wordt niet ingegaan op de budgettaire impact van het voorgestelde mechanisme. Nochtans gaat het om een fundamentele kwestie**, aangezien het niet toekennen van een toereikend budget aan de Autoriteit een aanzienlijk risico inhoudt op onwettige voorafgaande beslissingen. Zonder de nodige middelen om een dergelijke taak uit te voeren, kunnen de vereiste controles en analyses immers niet op correcte wijze worden verricht. In dat geval loopt de Autoriteit het risico burgerrechtelijk aansprakelijk te worden gesteld door een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker die investeringen heeft gedaan om een geplande gegevensverwerking te realiseren die het voorwerp uitmaakte van een voorafgaande beslissing die achteraf onwettig blijkt te zijn. Dergelijke onwettige beslissingen kunnen bovendien aanleiding geven tot rechtsmiddelen tegen de Autoriteit door de betrokkenen. Indien voor deze taak geen toereikend budget aan de Autoriteit wordt toegekend, kan ook de wetgevende macht aansprakelijk worden gesteld.

54. De commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer heeft vorig jaar besloten dat de Autoriteit, net als de andere collaterale organen van de Kamer, onderworpen zou zijn aan een **wervingsstop tot eind 2029**[34]. Deze wervingsstop zal moeten worden opgeheven indien aan de Autoriteit een nieuwe taak wordt toegewezen. **De Autoriteit herinnert** bovendien **aan het volgende**:
    - Zij **kan zich niet onttrekken aan de taken die haar door de AVG worden opgelegd**. België is op grond van artikel 52.4 van de AVG verplicht ervoor te zorgen dat de Autoriteit beschikt over de personele, technische en financiële middelen, alsook over de bedrijfsruimten en de infrastructuur die nodig zijn voor de effectieve uitoefening van haar taken en bevoegdheden.
    - **De specifieke autorisatietaak van de Autoriteit**, bedoeld in artikel 23, § 3, van haar organieke

[33] Centre for Information Policy Leadership, Learning from Practice: Designing Effective Regulatory Sandboxes, October 2025, p. 12, beschikbaar via de volgende link, voor het laatst geraadpleegd op 22/01/2026: https://info.hunton.com/hubfs/CIPL/CIPL_Designing_Effective_Regulatory_Sandboxes_Oct25.pdf?_hsenc=p2ANqtz-_OY3Ey2HgmlYHc6qvdrv5L6qsiG87pwIIk2gmxaYzfr4kcXTJy4VuoSPG49ftTcsX5o6Eue31Nd-AoRNEJR2q0N7VOkQ&_hsmi=386132820.

[34] Verslag van 23 juli 2025 van de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer over de budgettaire cyclus van de dotatiegerechtigde instellingen, Parl. St., 56, 0983/001, p. 72 en 73.

wet en toegekend bij de wet van 25 december 2023[35], **werd niet voorzien van budgettaire middelen**.

- Zoals de Autoriteit heeft uiteengezet in haar strategisch plan voor de periode 2026-2028, **noopt haar huidige budgettaire situatie haar reeds tot het stellen van prioriteiten en het maken van keuzes bij de uitoefening van haar taken**, gelet op de voortdurende toename van het aantal dossiers dat sinds 2018 aan haar wordt voorgelegd en op het belang om de kwaliteit van haar regulerende taak te waarborgen[36].
- Zoals blijkt uit haar meest recente werklastmeting van 2025, is **de instroom van te herziene gedragscodes en gegevensbeschermingseffectbeoordelingen relatief beperkt gebleven** en hebben de werkzaamheden op het gebied van certificering hun kruissnelheid nog niet bereikt. **Bij een toekomstige aanzienlijke toename van de werklast in een van deze drie domeinen zal een uitbreiding van het personeelskader van de Autoriteit noodzakelijk zijn[37]**.
- Zoals eveneens vermeld in haar strategisch plan, zullen verschillende recent aangenomen Europese verordeningen (***digital rulebook***) leiden tot een **toename van de werklast van de Autoriteit** en tot een noodzaak tot coördinatie met de (andere) aangewezen bevoegde autoriteiten. Zo zal de Autoriteit onder meer betrokken moeten worden bij de ***regulatory sandboxes*** **voor innovatieve systemen van artificiële intelligentie** (artikel 57.10 van Verordening (EU) 2024/1689).

55. De Raad van State heeft echter reeds het volgende opgemerkt met betrekking tot de fiscale ruling: "*Opdat de federale overheidsdienst Financiën de aanvragen om een voorafgaande beslissing binnen redelijke termijnen kan beantwoorden, zal* (...) *een groot aantal bekwame en ervaren ambtenaren moeten worden ingezet, zonder dat de andere taken van die dienst daardoor in het gedrang mogen komen.*"[38]

56. Het nauwkeurig ramen van het budget dat nodig is om deze nieuwe taak inzake voorafgaande beslissingen uit te voeren, is van nature moeilijk. Daarom dient **in eerste instantie te worden uitgegaan van prognoses, die in een later stadium kunnen worden bijgesteld** op basis van de activiteitenverslagen. Gelet op de impact die het wetsvoorstel toekent aan voorafgaande beslissingen, het zeer ruime toepassingsgebied ervan en het comfort dat zij zouden bieden aan verwerkingsverantwoordelijken en aan hun DPO's, juristen, advocaten en externe consultants (aan

[35] Wet van 25 december 2023 tot wijziging van de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

[36] Strategisch plan 2026-2028 van de Gegevensbeschermingsautoriteit, beschikbaar via haar website, p. 12 en volgende.

[37] Verslag van de commissie voor de Comptabiliteit van de Kamer over de rekeningen van het begrotingsjaar 2024, de begrotingsaanpassingen van het begrotingsjaar 2024 en 2025 en de begrotingsvoorstellen voor het begrotingsjaar 2026 van de collaterale organen van de Kamer, Parl. St., 56, 0983/004, p. 217.

[38] Advies van de Raad van State nr. 33.322/2 over een voorontwerp van wet "houdende hervorming van de vennootschapsbelasting en ter bevordering van de investeringen", dat de bovengenoemde wet van 24 december 2002 is geworden, p. 100.

wie zij een "veiligheidsnet" in de vorm van een tweede advies zouden bieden en van wie sommigen zich zullen specialiseren in de voorbereiding en het beheer van dergelijke aanvragen) verwacht de Autoriteit een zeer groot aantal aanvragen om voorafgaande beslissingen.

57. Allereerst dient te worden opgemerkt dat **de Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken**, die deel uitmaakt van de FOD Financiën (die 21.133 medewerkers telde in 2024), **op zichzelf reeds over een personeelsbestand beschikt dat groter is dan het personeelskader** (93 VTE's) **van de Autoriteit** (die met dit kader alle taken moet vervullen die haar door de AVG worden opgelegd). Zoals blijkt uit het meest recente jaarverslag van deze Dienst Voorafgaande beslissingen in fiscale zaken[39], **beschikt deze dienst immers over bijna 100 VTE's om jaarlijks iets meer dan 1000 aanvragen om voorafgaande beslissingen te behandelen**.

58. Bovendien kan, indien ervan wordt uitgegaan dat elke functionaris voor gegevensbescherming (8579 DPO's geregistreerd bij de GBA) gemiddeld twee aanvragen om voorafgaande beslissingen per jaar bij de GBA indient (wat een lage raming is) en indien daarbij ook rekening wordt gehouden met aanvragen afkomstig van verwerkingsverantwoordelijken die niet over een DPO beschikken, alsook van andere beroepsgroepen (met name advocaten en consultancybureaus), **worden uitgegaan van een zeer aanzienlijk aantal aanvragen om voorafgaande beslissingen, namelijk ongeveer 19.000 per jaar**.

59. Er dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat **in 2024 meer dan 3000 informatieverzoeken werden gericht aan de Eerstelijnsdienst van de Autoriteit** (en dit in de huidige context waarin de Autoriteit geen bindende voorafgaande beslissingen kan nemen en, zoals op haar website wordt verduidelijkt, deze informatieverzoeken niet beantwoordt met een advies over een specifieke situatie, maar zich ertoe beperkt de aanvragers zo goed mogelijk te oriënteren door te verwijzen naar wettelijke bepalingen, gegevensbeschermingsbeginselen, eventuele rechtspraak of rechtsleer en relevante richtsnoeren). Het aanbieden aan verwerkingsverantwoordelijken van de mogelijkheid om een voorafgaande beslissing te verkrijgen over een specifieke verwerking of situatie zal hen onvermijdelijk aanzetten tot het indienen van een veel groter aantal aanvragen.

60. De uitoefening van deze taak inzake voorafgaande beslissingen zou per dossier een zeer aanzienlijke tijdsinvestering vergen, niet alleen wegens het voor de Autoriteit bindende karakter van de voorafgaande beslissing en het feit dat het wetsvoorstel geen beperking stelt aan de reikwijdte van de vragen die haar kunnen worden voorgelegd, maar ook omdat de beoordeling van de rechtmatigheid (uitsluitend in het licht van de AVG) van de modaliteiten van een geplande verwerking van

[39] https://www.ruling.be/sites/default/files/content/download/files/jaarverslag_dvb_2024_nl_a4.pdf.

persoonsgegevens van nature betrekking heeft op een groot aantal aspecten, waaronder met name de rechtmatigheidsgrond van de verwerking, de legitimiteit ervan, het welbepaalde karakter van het doeleinde of de doeleinden, de beginselen van minimale gegevensverwerking en juistheid, het beginsel van opslagbeperking, het bestaan en de kwaliteit van de informatieverstrekking aan de betrokkenen, de naleving van de specifieke voorwaarden voor de verwerking van gevoelige gegevens, eventuele verdere verwerkingen, de getroffen organisatorische en technische maatregelen, de tussenkomst van de DPO, de uitvoering van een effectbeoordeling, indien vereist, enzovoort. Bovendien is het vaak zo dat geplande gegevensverwerkingen meerdere actoren betreffen, met name verschillende verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers, alsook ontvangers van gegevens.

61. Het is met andere woorden volstrekt illusoir te veronderstellen dat, indien men zich houdt aan de bewoordingen van het voorstel, een "voorafgaande vraag" zou kunnen worden afgedaan met een "eenvoudige" analyse van de toepasselijke regels en met een positief of negatief besluit over de vraag of de beoogde gegevensverwerking "in overeenstemming is met het bestaande wettelijk kader". Integendeel, elke aanvraag tot een voorafgaande beslissing zou, gelet op de aard van de regels inzake gegevensbescherming (die niet zijn opgebouwd rond absolute verboden of verplichtingen, maar rond voorschriften betreffende de wijze waarop risico's maximaal moeten worden beperkt), onvermijdelijk moeten worden onderworpen aan een grondige analyse van alle aspecten van de betrokken verwerking en aan een beoordeling "geval per geval" wat betreft de toepassing van elk beginsel dat door de AVG is vastgesteld en elke regel die voortvloeit uit andere wetgeving. Aangezien elke voorafgaande beslissing betrekking heeft op een zeer specifieke gegevensverwerking, is het bovendien illusoir te veronderstellen dat de Autoriteit eerdere voorafgaande beslissingen eenvoudig zou kunnen "hergebruiken" of herhalen in andere beslissingen.

62. Ter illustratie **vereist een inspectie** (die doorgaans beperkt blijft tot de klacht van een klager die één of meerdere inbreuken op specifieke AVG-bepalingen aanvoert) **momenteel reeds gemiddeld 19,5 werkdagen van één medewerker**.

63. Bovendien zou niet alleen de dienst die belast wordt met het nemen van deze bindende beslissingen over voldoende middelen moeten beschikken om deze taak te vervullen, maar zou een dergelijke taak ook een **impact hebben op alle andere diensten van de Autoriteit, gelet op de noodzaak tot coördinatie** die dit soort taak met zich zou meebrengen wegens het bindende karakter van de voorafgaande beslissingen.

64. **De Autoriteit is** derhalve **van oordeel dat, bij wijze van voorlopige raming, het aantal extra VTE's dat nodig zal zijn voor de uitoefening van deze nieuwe taak in een eerste fase (voor het eerste jaar) op 30 moet worden vastgesteld**, en dit op voorwaarde, enerzijds, dat nadien (en reeds vanaf het eerste jaar van uitvoering van deze nieuwe taak) regelmatig een herbeoordeling

plaatsvindt en dat het daartoe vereiste budget dienovereenkomstig wordt toegekend, en, anderzijds, dat het wetsvoorstel voorziet in een ticketingsysteem waarbij, zodra de voor de uitvoering van deze taak toegewezen middelen zijn uitgeput, de uitvoering ervan wordt opgeschort totdat deze middelen opnieuw beschikbaar zijn.

65. Tot slot, indien het wetgevingsproces wordt voortgezet, dient het wetsvoorstel ook te voorzien in een **uitgestelde datum van inwerkingtreding**, aangezien deze pas ten minste zes maanden na de toekenning van het noodzakelijke budget aan de Autoriteit kan plaatsvinden.

F. Aanvullende bijzondere opmerkingen

66. Gelet op het belang van de algemene opmerkingen van de Autoriteit over het wetsvoorstel, zullen – indien wordt beslist het wetgevingsproces voort te zetten – voorafgaandelijk aanzienlijke aanpassingen aan het voorstel moeten worden aangebracht. Om die reden wenst de Autoriteit, in voorkomend geval, opnieuw te worden geraadpleegd nadat deze wijzigingen zijn doorgevoerd. Voor het overige beperkt zij zich tot enkele bijzondere opmerkingen, louter bijkomstig van aard, en dit naast de reeds eerder, terloops geformuleerde bijzondere opmerkingen in het kader van haar algemene opmerkingen.

a. Materieel toepassingsgebied van het wetsvoorstel en ontvankelijkheidsvoorwaarden voor aanvragen om een voorafgaande beslissing

67. Naast de reeds geformuleerde opmerkingen over het materiële toepassingsgebied van het door het wetsvoorstel beoogde mechanisme van voorafgaande beslissingen (met name het **onnauwkeurige karakter** ervan wegens het ontbreken van een exhaustieve vaststelling van de normen waarvan de Autoriteit overeenkomstig artikel 4 van haar organieke wet de naleving moet verzekeren, hetgeen vereist dat het wetsvoorstel bepaalt met betrekking tot welke normen een voorafgaande beslissing kan worden gevraagd, alsook het **te ruime en problematische karakter** ervan, zowel in het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, dat impliceert dat **geplande gegevensverwerkingen waarvan de rechtmatigheid steunt op artikel 6.1.c) of artikel 6.1.e) van de AVG moeten worden uitgesloten**, als in het licht van hoofdstuk 7 van de AVG, dat impliceert dat **geplande grensoverschrijdende gegevensverwerkingen moeten worden uitgesloten**) stelt de Autoriteit tevens vast dat **geen rekening wordt gehouden met het bestaan van andere gegevensbeschermingsautoriteiten**, zoals het COC, het Comité I en het Comité P. Indien het de bedoeling van de opstellers van het wetsvoorstel is om ook aan deze toezichthoudende autoriteiten een dergelijke bevoegdheid inzake voorafgaande beslissingen toe te kennen, dient dit te worden bepaald en dient tevens hun advies te worden ingewonnen. In elk geval zou het **niet legitiem** zijn **dat de Autoriteit beschikt over een bevoegdheid tot het nemen van voorafgaande**

beslissingen met betrekking tot geplande gegevensverwerkingen die onder de bevoegdheid van deze andere toezichthoudende autoriteiten vallen.

68. Voorts hanteert het wetsvoorstel meermaals **het begrip "bijzondere situatie of beoogde verwerking"**, dat is ontleend aan de voormelde fiscale wet van 24 december 2022. Wat de toepassing van de AVG betreft, gaat het eerder om **kwesties met betrekking tot (de modaliteiten van) geplande verwerkingen van persoonsgegevens**.

69. Artikel 7 van het wetsvoorstel behandelt de **redenen voor onontvankelijkheid** van aanvragen om voorafgaande beslissingen en bepaalt het volgende:

> "*Art. 62/3. Een voorafgaande beslissing kan niet worden gegeven wanneer:*
> *1° de aanvraag betrekking heeft op situaties of beoogde verwerkingen waarbij de verwerking reeds gestart is of die identiek zijn aan verwerkingen die het voorwerp uitmaken van een administratief beroep of gerechtelijke handeling tussen de Belgische Staat en de aanvrager;*
> *2° het treffen van een voorafgaande beslissing niet aangewezen is of zonder uitwerking is op grond van de in de aanvraag aangevoerde wettelijke of reglementaire bepalingen;*
> *De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de in het eerste lid, 2°, bedoelde materies en bepalingen.*"

70. Er moet worden vastgesteld dat de opstellers van het wetsvoorstel de voormelde fiscale wet van 2002 hebben overgenomen zonder deze aan te passen aan de context van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Dit blijkt met name uit de voorgestelde bepaling die betrekking heeft op beroepen "tussen de Belgische Staat en de aanvrager", terwijl, zoals hierboven uiteengezet, **op het gebied van gegevensbescherming, de Autoriteit partij kan zijn in een beroep voor het Marktenhof en alle betrokkenen bij een verwerking van persoonsgegevens eveneens de hoven en rechtbanken kunnen vatten**. Dit zou de **noodzaak** met zich meebrengen **om te voorzien in een specifiek mechanisme voor de kennisgeving door de griffies van beroepen** die bij de rechtbanken en hoven worden ingesteld met betrekking tot kwesties die onder het materiële toepassingsgebied van het in het wetsvoorstel voorgestelde mechanisme vallen; dit zou ook een **aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek** vereisen **voordat de wet in werking treedt** (op te nemen in het wetsvoorstel in een bepaling betreffende de inwerkingtreding ervan).

71. Wat betreft de bepaling die voorziet in de onontvankelijkheid van een aanvraag om een voorafgaande beslissing wanneer het treffen ervan niet aangewezen is of zonder uitwerking is op grond van de aangevoerde wettelijke of reglementaire bepalingen, en waarbij aan de Koning de bevoegdheid wordt gedelegeerd om de betrokken materies of normatieve bepalingen vast te stellen, rijzen er vragen, zowel wegens de onvoorspelbaarheid ervan als gelet op het statuut van onafhankelijke autoriteit van de Autoriteit. Om die redenen **komt het aan de wetgever toe, en niet aan de Koning, om het materiële toepassingsgebied van het voorgestelde mechanisme op nauwkeurige wijze vast te stellen**.

b. Personeel toepassingsgebied van het wetsvoorstel

72. Het feit dat wordt voorzien dat een **verwerker** een voorafgaande beslissing kan aanvragen (artikel 62/2) met betrekking tot een gegevensverwerking over modaliteiten die onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke vallen, dan wel over modaliteiten die zowel onder de verantwoordelijkheid van de verwerker als van de verwerkingsverantwoordelijke vallen, roept eveneens vragen op. Indien de vraag of vragen betrekking heeft of hebben op modaliteiten van de verwerking die zowel onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke als van zijn verwerker vallen, dan wel uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke, dient de verwerkingsverantwoordelijke noodzakelijkerwijs de aanvrager van de voorafgaande beslissing te zijn.

c. Formaliteiten verbonden aan het indienen van de aanvraag om een voorafgaande beslissing en behandelingstermijnen

73. Naast de opmerking over de rol van de functionaris voor gegevensbescherming, geformuleerd in punt 30 (namelijk de noodzaak om in het wetsvoorstel te bepalen dat de aanvraag vergezeld moet gaan van diens gedocumenteerde en gemotiveerde analyse van de voorgelegde vragen), stelt de Autoriteit vast dat het voorgestelde artikel 62/2 moet bepalen dat **de beschrijving van de activiteiten van de aanvrager volledig moet zijn**, aangezien dit onontbeerlijk is om de rechtmatigheid van een geplande verwerking van persoonsgegevens en de potentiële impact ervan op de betrokkenen te kunnen beoordelen.

74. Wat betreft de in het voorstel voorziene **behandelingstermijn** voor de aanvraag, kan de Autoriteit enkel vaststellen dat deze kennelijk **veel te kort en onvoldoende flexibel** is. Zelfs voor de *regulatory sandboxes* van het ICO, die niet dezelfde gevolgen hebben voor de toezichthouder, liggen deze termijnen tussen 2 en 12 maanden. Het is dan ook aangewezen te voorzien in een termijn van 3 tot 12 maanden, met de mogelijkheid voor de Autoriteit om deze termijn met 6 maanden te verlengen, afhankelijk van de complexiteit van de geplande verwerking die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag om een voorafgaande beslissing, dan wel van het voorwerp van de aanvraag zelf, naar analogie met wat de AVG in artikel 37 bepaalt voor aanvragen om advies over geplande verwerkingen van persoonsgegevens met een hoog restrisico (na een GEB).

75. Voorts is het essentieel dat het wetsvoorstel bepaalt dat de termijn pas begint te lopen vanaf het moment waarop de Autoriteit alle aanvullende informatie en documenten (volledig en definitief) heeft ontvangen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van haar taak. De termijn **kan immers niet beginnen te lopen vanaf de indiening van de aanvraag, maar wel vanaf het moment**

waarop de Autoriteit de volledigheid van de aanvraag bevestigt, aangezien zij pas op dat ogenblik over de elementen beschikt die haar in staat stellen te beginnen met de werkzaamheden voor het nemen van de voorafgaande beslissing.

76. Indien het wetgevingsproces van het wetsvoorstel wordt voortgezet, is het van fundamenteel belang om de formulering van de termijn en van het aanvangspunt ervan in die zin te herzien, in plaats van te voorzien dat de termijn in onderling overleg kan worden gewijzigd. Het is bovendien en kennelijk volstrekt onredelijk en onwerkbaar om, zoals het voorstel doet, te bepalen dat de aanvraag op elk moment kan worden aangevuld zonder enige impact op de termijn voor het nemen van de beslissing, aangezien elk nieuw of gewijzigd element een aanzienlijke invloed kan hebben op de reeds uitgevoerde analyses en zou nopen tot nieuwe analyses, tot het mogelijk stellen van bijkomende vragen aan de aanvrager, en tot het herformuleren of uitbreiden van elk ontwerp van beslissing dat reeds werd aangevat.

77. Voorts zou het wetsvoorstel uitdrukkelijk moeten bepalen dat een aanvraag om een voorafgaande beslissing slechts wordt behandeld indien het personeel dat specifiek belast is met de uitoefening van deze bijkomende taak op het ogenblik van de bevestiging van de ontvankelijkheid en de volledigheid van de aanvraag over de nodige capaciteit beschikt. Bij gebreke daarvan dient de aanvraag op een wachtlijst te worden geplaatst en te worden behandeld zodra de afronding van eerdere dossiers capaciteit heeft vrijgemaakt, volgens een ticketingsysteem.

d. Bekendmaking van de voorafgaande beslissingen en rechten van de betrokkenen

78. Wat de bekendmaking van de voorafgaande beslissingen betreft, bepaalt het wetsvoorstel in de artikelen 9 en 10 dat "*de voorafgaande beslissingen* [...] *door de Gegevensbeschermingsautoriteit onverwijld op anonieme wijze* [*worden*] *bekendgemaakt, met inachtneming van het beroepsgeheim*", en dat in het (jaarlijkse) verslag[40] over de toepassing van het mechanisme van voorafgaande beslissingen "*de identiteit van de aanvragers en de personeelsleden van de Gegevensbeschermingsautoriteit* [...] *niet* (...) [*mag*] *worden vermeld*".

79. Hoewel de Autoriteit begrijpt dat bepaalde voorafgaande beslissingen vertrouwelijke informatie kunnen bevatten die onder het beroepsgeheim valt, **begrijpt** zij **niet waarom de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijken en/of de verwerker(s) waarop de voorafgaande beslissing betrekking heeft, noodzakelijkerwijs uit de publicatie zou moeten worden**

[40] Zie met name hierover, supra, punt 47 van dit advies.

weggelaten (zowel in de door de Autoriteit gepubliceerde voorafgaande beslissingen als in haar jaarverslag), temeer daar op het gebied van gegevensbescherming **de rechten van de betrokkenen rechtstreeks door deze voorafgaande beslissingen** worden **beïnvloed**. Er kan zelfs worden gesteld dat de concurrenten, klanten en partners van de verwerkingsverantwoordelijke een duidelijk belang hebben bij kennisneming van deze voorafgaande beslissingen wanneer zij op de hoogte zijn van de identiteit van de bestemmeling ervan.

80. De artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel wijzigen de artikelen 37 en 38 van de WVG teneinde de informatieverplichting van de beoogde verwerkingsverantwoordelijken (alsook de inhoud van het recht van inzage van de betrokkenen) aan te vullen, door deze verwerkingsverantwoordelijken te verplichten de betrokkenen te informeren over de voorafgaande beslissingen (waarvan zij *a priori* het voorwerp uitmaken). Het louter voorzien in een specifieke informatieverplichting ten laste van de verwerkingsverantwoordelijken, zoals het wetsvoorstel lijkt te beogen, is evenwel niet alleen te laat, maar ook te onzeker gelet op de gevolgen die een voorafgaande beslissing kan hebben voor derden. Bovendien bereiken deze artikelen 11 en 12 van het voorstel het door hun opstellers nagestreefde doeleinde niet, aangezien zij de artikelen 37 en 38 van de WVG wijzigen, die echter uitsluitend betrekking hebben op verwerkingen van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteiten (zoals gedefinieerd in artikel 26, 7°, van de WVG) met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, terwijl het wetsvoorstel geen enkele beperking bevat wat betreft zijn personele toepassingsgebied (en voorafgaande beslissingen dus ook kunnen worden genomen ten aanzien van tal van andere verwerkingsverantwoordelijken).

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit van oordeel

1. **dat meerdere fundamentele belemmeringen**, die zowel verband houden met de aard van het recht op bescherming van persoonsgegevens, met de naleving van de AVG en andere internationale normen, als met de naleving van de Grondwet, **aan de aanneming van het wetsvoorstel in de weg staan**;

2. **dat de noodzaak van het wetsvoorstel grondiger moet worden geanalyseerd;**

3. **dat het van fundamenteel belang is rekening te houden met de budgettaire impact van het wetsvoorstel en met de overwegingen van de Autoriteit ter zake.**

Indien het wetgevingsproces wordt voortgezet, dient vooraf een herwerkte versie van het voorstel ter advies aan de Autoriteit te worden voorgelegd, waarin de voormelde juridische en budgettaire belemmeringen zijn weggewerkt.

Voor de Autorisatie- en Adviesdienst,
Alexandra Jaspar, Directeur

Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°12/2026 du 3 février 2026

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

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

Version originale

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),

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

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Peter De Roover, Président du Parlement fédéral, reçue le 14 janvier 2026;

Émet, le 3 février 2026, l'avis suivant :

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

I. Objet de la demande

1. Le Président du Parlement fédéral sollicite l'avis de l'Autorité sur la proposition de loi « modifiant la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données et modifiant la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel en ce qui concerne les décisions anticipées » (DOC 56, 0218/001) (ci-après, dénommée « la proposition de loi »).

2. La proposition de loi - qui s'inspire largement du rescrit (ruling) en matière fiscale et de la loi qui l'encadre, à savoir, le titre III de la loi du 24 décembre 2002 modifiant le régime des sociétés en matière d'impôts sur les revenus et instituant un système de décision anticipée en matière fiscale - vise à conférer à l'Autorité de protection des données une **nouvelle mission consistant à adopter des décisions anticipées[1] (« privacy rulings ») sur « toutes les demandes relatives à l'application des principes fondamentaux et des lois qui ressortissent de sa compétence telle que visée à l'article 4 » de sa loi organique** et prévoit que les décisions anticipées de l'Autorité lieront tous ses services et seront prises pour une durée déterminée qui ne peut en principe excéder 5 ans.

3. Ainsi qu'il ressort des développements préalables à la proposition de loi, leurs auteurs visent à « améliorer la sécurité juridique pour le futur responsable du traitement des données et garantir le respect de la vie privée dès la phase du projet de traitement ».

4. L'analyse de l'Autorité s'articule en plusieurs observations générales liées (i) à la nécessité et à l'opportunité de la mise en place d'un « privacy ruling » comparable au ruling fiscal, (ii) à la compatibilité de cette mission additionnelle tant avec le cadre institutionnel et matériel du RGPD qu'avec la Constitution, (iv) à la comparaison de ce « privacy ruling » avec le mécanisme de « bac à sable réglementaire » de l'autorité de contrôle anglaise (ICO), (v) ainsi qu'à son énorme impact budgétaire .

II. Examen

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

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

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

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

7. Même si les décisions anticipées étaient publiées de manière anonyme (cf. infra à ce sujet les points 78 à 79 de l'avis), ce qui permettrait à un public plus large que le demandeur d'en prendre connaissance et d'être ainsi informé de la teneur des interprétations de la norme conférées par l'Autorité de protection des données, la vocation première d'un ruling est d'émettre une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne qui a sollicité le ruling pour la protection de **ses seuls intérêts**, généralement financiers[2].

8. **Contrairement aux relations administratives en matière fiscale qui se caractérisent par une relation bilatérale (entre l'Etat et le contribuable) de nature patrimoniale (liée à l'impôt à payer), la régulation des traitements de données à caractère personnel se caractérise par une relation triangulaire** (l'Autorité de protection des données, le responsable du traitement et son sous-traitant, et, ce que semble omettre la proposition de loi, les personnes appartenant aux catégories de personnes concernées par le traitement de données) et **extrapatrimoniale** (la défense du respect d'un droit fondamental). Contrairement au prélèvement de l'impôt qui prend place dans le cadre de cette relation bilatérale pécuniaire, exclusive des droits des tiers, en matière de régulation des traitements de données à caractère personnel, il n'est **pas question uniquement du régulateur et du responsable du traitement mais également des personnes concernées** par le traitement. **Instaurer un procédé du ruling en cette dernière matière se heurte donc au respect des droits des tiers (étant donné que les personnes dont les données s(er)ont traitées n'auront pas eu l'occasion de prendre connaissance du projet de traitement et de faire valoir leurs**

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

arguments sur les aspects qu'ils estiment problématiques) et à l'interdiction pour le régulateur ou l'administration de s'engager à l'avance sur l'exercice de son pouvoir de décision/contrôle unilatéral(e) sans pouvoir prendre en compte les arguments des personnes à propos desquelles des données seront traitées[3]**. L'Autorité ne peut en effet pas engager à l'avance ses organes de la chaine contentieuse quant à l'exercice de leur pouvoir de décision/contrôle unilatéral(e).** De plus, ainsi que relevé par le Conseil d'Etat français dans son étude approfondie de 2013 sur le rescrit[4] (ruling), ce mécanisme n'est pas généralisable à toutes les matières du droit. Il est **difficilement concevable dans des domaines où, comme celui du droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel, sont en jeu des intérêts fondamentaux, telle que la protection des libertés fondamentales ou encore des droits et/ou intérêts des tiers tels que les personnes concernées au sens du RGPD**.

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

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

10. Si l'article 58.6 du RGPD permet aux États membres de confier des pouvoirs additionnels aux autorités de contrôle, cette faculté ne saurait justifier ni l'introduction d'un mécanisme altérant l'équilibre matériel et institutionnel du RGPD, ni la reconnaissance implicite d'un pouvoir de « pré-interprétation contraignante » du droit de l'Union dans une matière touchant à un droit fondamental.

11. Un **pouvoir additionnel doit rester accessoire, compatible et fonctionnellement subordonné tant au RGPD qu'aux missions imposées aux autorités de contrôle par le RGPD**, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. En outre, ainsi que l'Autorité l'explicite ci-après, conférer une mission de décision anticipée (ruling) à une autorité de contrôle est également **incompatible avec son rôle et son statut, avec l'article 23 du RGPD ainsi qu'avec plusieurs principes de régulation mis en place par le RGPD**.

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

[3] Ibidem, p. 92.

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

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

    i. Dans le cadre de sa mission de **sensibilisation des responsables du traitement et des sous-traitants**, son service de 1ère ligne aide les responsable du traitement dans la bonne application de leurs obligations en vertu du RGPD via la publication de dossiers thématiques, outils, documents-types, questions fréquentes et autres contenus sur son site web;

    ii. Le Secrétariat Général de l'Autorité est compétent pour émettre des **avis préalables sur les projets de traitements de données qui, aux termes d'une analyse d'impact effectuée par le responsable du traitement, révèleraient la subsistance d'un haut risque résiduel[5] (art. 36 et 37 RGPD)[6]**

    iii. Le service d'Autorisation et d'Avis se prononce par voie d'**avis motivé sur les projets normatifs** qui se rapportent à (donc prévoient ou modifient) des traitements de données à caractère personnel, **autorise certains projets de traitements de données** sensibles[7] et émet des **recommandations** de portée générale, essentiellement au travers de sa contribution à l'émission de lignes directrices par le Comité Européen de la Protection des Données (CEPD);

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

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

---

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

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

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

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

13. **Les activités de l'Autorité dans le cadre des missions précitées donnent lieu à un accompagnement soutenu des** responsables du traitement tout en restant dans les limites de ce qui est possible en lien avec un droit fondamental qui impacte, par nature, les droits des tiers.

14. Ainsi, l'article 24 du RGPD prévoit que **l'application d'un code de conduite approuvé ou de mécanismes de certification approuvés peuvent attester du respect des obligations incombant au responsable du traitement** et lui offrir ainsi un bon niveau de sécurité juridique. L'article 83 du RGPD impose aux autorité de contrôle, lorsqu'elles décident du **montant d'une amende administrative**, de tenir dûment compte de l'application d'un code de conduite approuvé en application de l'article 40 du RGPD ou de mécanismes de certification approuvés en application de l'article 42 du RGPD.

15. En outre, contrairement à ce qui est exposé dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, le **silence de l'Autorité à la suite d'une consultation pour un projet de traitement à haut risque résiduel élevé[8] (art. 36 RGPD) ne peut être interprété comme insignifiant** étant donné que c'est lorsqu'elle est d'avis que le traitement envisagé constituerait une violation du RGPD, en particulier lorsque le responsable du traitement n'a pas suffisamment identifié ou atténué le risque, que l'Autorité se prononce par voie d'avis, ainsi que le prévoit l'article 36 du RGPD. Enfin, **l'Autorité belge veille précisément, en la matière, à ne pas rester silencieuse**. Ainsi qu'il ressort de son « guide AIPD », « *suite à la consultation préalable, l'Autorité prononce un avis officiel uniquement en cas de risque d'infraction au RGPD (article 36.2 RGPD). En cas contraire, elle en informe le responsable du traitement.*»[9]

16. De plus, même si un avis de l'Autorité ne la lie pas, l'on ne peut nier que, par le biais du **principe général de droit administratif de confiance légitime**, ces avis sont perçus comme impactant ses services dans une certaine mesure. La Cour de cassation a, par un arrêt de principe du 27 mars 1992 décidé que « *les principes de bonne administration comportent le droit à la sécurité juridique ; que le*

---

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

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

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

b. Conflit avec l'article 23 du RGPD.

17. **L'article 23 du RGPD édicte de manière exhaustive les obligations** des responsables du traitement et des sous-traitants**, ainsi que les droits** des personnes concernées **dont la portée peut être limitée par le droit des Etats membres.**

18. En conférant aux décisions anticipées envisagées un caractère contraignant pour l'Autorité de protection des données et en liant, donc, tant le Service d'Inspection, le Service de 1ère ligne et la Chambre contentieuse de l'Autorité qui ne pourront plus entamer une inspection, une médiation ou sanctionner un traitement de données qui a fait l'objet d'une décision anticipée pendant au moins 5 ans, **la proposition de loi contrevient à l'article 23 du RGPD étant donné qu'elle prive les personnes concernées du droit d'introduire une plainte quant à ces traitements de données devant l'Autorité** alors que **l'article 77 du RGPD ne fait pas partie des dispositions pouvant faire l'objet de limitations**.

19. L'article 23 du RGPD ne pourrait d'ailleurs pas étendre la possibilité pour les Etats membres de limiter le droit de plainte lorsque les personnes concernées estiment que leur droit à la protection de leurs données à caractère personnel a été violé étant donné que, ce faisant, il porterait atteinte à l'essence du droit à la protection des données à caractère personnel.

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

20. L'article 58.6 du RGPD prévoit que l'octroi de pouvoirs additionnels à une autorité de contrôle ne peut entraver le bon fonctionnement du chapitre VII du RGPD. Or, la proposition de loi crée des tensions flagrantes avec le mécanisme de cohérence institué par ce chapitre du RGPD.

21. Tout d'abord, ainsi que le prévoit le considérant 129 du RGPD, afin de veiller à faire appliquer le présent règlement et de contrôler son application de manière cohérente dans l'ensemble de l'Union, **les autorités de contrôle devraient avoir, dans chaque Etat membre, les mêmes**

[10] P. Goffaux, op. cit. , p.357.

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

22. Or, conférer à l'Autorité une mission telle qu'un pouvoir d'émettre des décisions anticipées contraignantes n'a **rien d'une mission accessoire et risque d'impacter négativement ses homologues européens dans l'exercice de leur mission**. En effet, **si le droit national des autres Etats membres ne confie pas un telle mission de ruling à leur autorité de contrôle** (ce qui semble ne pas effectivement être le cas), **l'Autorité ne pourra, en tant qu'autorité chef de file[11], imposer ni soumettre à la concertation un projet de décision anticipée contraignante avec les autres autorités de contrôle concernées** par un projet de traitement de données transfrontalier étant donné qu'elles ne seront pas compétentes pour ce faire. Le mécanisme de cohérence ne peut intervenir que pour l'exercice de missions qui sont de la compétence des autorités de contrôle. **Seule une initiative parlementaire européenne pourrait ajouter une telle compétence de décision anticipée contraignante à toutes les autorités de contrôle**.

23. En outre, octroyer un tel pouvoir à l'Autorité à propos de traitements transfrontaliers[12] **risque de porter indûment atteinte à la bonne circulation des données au sein de l'Union et de nuire à l'application harmonisée du RGPD**.

24. **Pour ces motifs, les traitements de données à caractère personnel transfrontaliers devraient, en toute état de cause être exclus du champ d'application matériel de la proposition de loi, ce qui pose bien évidemment question en termes d'efficacité et d'opportunité.[13]**

25. Ensuite, **même si la proposition de loi prévoit des exceptions au caractère contraignant pour l'Autorité de ses décisions anticipées** et notamment lorsqu'elle n'agit pas en tant qu'autorité de contrôle chef de file ou que tant une décision et un avis du CEPD intervienne à la suite de la décision anticipée, le **risque demeure qu'une décision anticipée de l'Autorité fige une**

---

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

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

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

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

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

d. Contrariété à l'approche par le risque du RGPD, le principe d'accountability[14] et le rôle assigné par le RGPD au DPO

27. L'ampleur, la complexité et la diversité des traitements de données à caractère personnel est devenue telle que le RGPD a été conçu selon une approche par le risque (risk-based approach). Cette approche implique l'intervention spécifique des autorités protection des données, par la voie de mécanismes consultatifs, à propos des traitements de données présentant des risques élevés pour les droits et libertés des personnes concernées, toutes les autres situations relevant de la seule responsabilité du responsable du traitement[15] ; ce qui constitue une régulation saine, sensée et conforme au principe de proportionnalité et à une utilisation raisonnée des deniers publics. Or, **la proposition de loi contrevient à cette approche par le risque au vu de l'intervention extrêmement large qu'elle propose de donner à l'Autorité** (à savoir « toutes les demandes relatives à l'application des principes fondamentaux et des lois qui ressortissent de sa compétence », donc en substance, toute question que pourrait vouloir poser un responsable du traitement).

---

[14] Responsabilisation (art. 5.2 et 24 du RGPD)

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

28. En outre, l'introduction d'un ruling contraignant tend à **contourner la logique des missions consultatives conférées par le RGPD aux autorités de contrôle** qui ne débouchent pas sur une décision liant l'Autorité, ce qui **dénature tant le rôle du régulateur,** qui lui a été conféré par le RPGD, **que la logique de responsabilité (accountability) du responsable du traitement** (art. 5, §2 et 24 RGPD).

29. Ce principe de l'accountability signifie que le responsable du traitement est responsable du respect des règles en vigueur en matière de protection des données à caractère personnel, de la définition des mesures et actions à mettre en œuvre en vue de garantir ce respect (prise en compte de la protection des données dès la conception (privacy by design), tenue d'un registre des activités de traitement, nomination d'un DPO et offre d'un cadre lui permettant d'agir conformément au prescrit du RGPD, réalisation d'analyses d'impact quand cela est nécessaire, mise en place de politiques internes de traitements des données et de mesures de sécurité adéquates, …), et qu'il doit être en mesure de démontrer cette conformité à tout moment, notamment, en documentant et justifiant ses choix. Selon ce principe, l'on n'est pas dans une logique de contrôle a priori systématique mais dans une logique de responsabilité permanente et démontrable du responsable du traitement. Or, **la proposition de loi contrevient à ce principe en ce qu'elle déresponsabilise les responsables du traitement en chargeant l'Autorité d'une grande partie de leurs obligations, en ce compris l'identification des risques éventuels posés par un traitement de données envisagé et la définition des mesures et actions à prendre afin de réduire ou annihiler ces risques et de garantir la conformité de ce traitement de données au cadre légal applicable**.

30. **Le rôle conféré aux délégués à la protection des données par le RGPD est également nié par la proposition de loi ; en violation dudit RGPD** ; alors qu'il s'agit d'un acteur fondamental dans la conscientisation au respect du RGPD. En effet, le RGPD lui confie les missions de (i) conseil du responsable du traitement ou du sous-traitant quant aux obligations qui leur incombent (article 39.1. a RGPD) et de contrôler le respect du RGPD et des autres législations applicables (article 39.1. b RGPD). Par ailleurs, le DPO s'est vu confier ce rôle et ces missions parce qu'au sein de l'organisation du responsable du traitement, il dispose d'un accès à tous les éléments pertinents lui permettant d'adopter des conseils éclairés sur les questions qui se posent en pratique[16].

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

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

31. L'article 8.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne impose que le respect du droit à la protection des données à caractère personnel soit soumis au contrôle d'une autorité indépendante.

32. Conférer aux responsables du traitement et aux sous-traitants le droit d'obtenir de l'Autorité des décisions anticipées qui la lient **nuit à son devoir d'impartialité**. En effet, **comment les organes de l'Autorité en charge du contrôle, de la médiation et des décisions contentieuses pourront encore agir de manière impartiale** étant donné que leurs directeurs, ainsi que le prévoit la proposition de loi, auront préalablement participé et seront tenus par ces décisions anticipées, pendant au moins 5 ans, lorsqu'elles s'appliquent dans les situations qu'ils seront amenés ultérieurement à contrôler et, le cas échéant, à sanctionner ?

33. **En conclusion des points qui précèdent, l'Autorité considère que plusieurs obstacles fondamentaux, liés à la matière même avec laquelle opère l'Autorité de protection des données ainsi qu'au respect du RGPD et d'autres normes internationales, s'opposent à l'adoption de la proposition de loi étant donné qu'ils remettent en cause tant son caractère nécessaire que sa légalité.**

34. Si le processus législatif de la proposition de loi venait à être poursuivi, elle doit, en vertu de l'article 51.4 du RGPD, faire l'objet, sans tarder, d'une **notification à la Commission européenne**.

35. En plus de sa conformité aux normes de droit international d'application directe, il convient également de s'interroger quant à sa conformité à la Constitution.

C. Compatibilité de cette mission additionnelle avec la Constitution ?

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

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

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

37. Cette disposition permettra donc de solliciter de l'Autorité une décision anticipée relative à l'interprétation non seulement du RGPD mais également de la Directive (UE) 2016/680 (Police-Justice), 2002/58 (ePrivacy), de la Charte des droit fondamentaux de l'Union européenne ou encore de lois spécifiques telles que celle du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, du 22 avril 2019 relative à la qualité de la pratique des soins de santé, des dispositions législatives nationales spécifiques adoptées pour encadrer des traitements de données spécifiques, généralement dans le secteur public ou encore de lois qui imposent ou interdisent certains traitements de données à des acteurs, généralement du secteur privé, telles que par exemple l'article 46/2 de la loi du 4 avril 2014 relatives aux assurances qui interdit aux assureurs de refuser un contrat ou d'augmenter le coût du produit d'assurance parce que le candidat assureur refuse d'utiliser un objet connecté qui récolte ses données à caractère personnel concernant son mode de vie ou sa santé (type bracelet connecté mesurant les paramètres de la personne qui le porte)

38. Cette **absence de limitation, par la proposition de loi, du champ d'application matériel de cette mission** (alors que l'approche par le risque du RGPD le requiert afin de concentrer les missions de contrôle préalable des autorités de protection des données sur les traitements de données à haut risque qui nécessitent une telle intervention – cf. supra point 27) **pose question au regard de l'article 22 de la Constitution**. Cette disposition constitutionnelle réserve à la loi le monopole de la détermination des ingérences des pouvoirs publics dans les droits au respect de vie privée et à la protection des données à caractère personnel ; ce qui implique, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la légisprudence de la Section législation du Conseil d'Etat[17], que quelle que soit la matière concernée, il appartient au pouvoir législatif de déterminer les éléments essentiels[18] des traitements de données à caractère personnel envisagés. Le pouvoir exécutif (le Roi ou le Gouvernement) ne peut que préciser, dans une norme de rang réglementaire, des modalités des traitements de données dont les éléments essentiels ont été déterminés par la loi.

39. Or, **en permettant à l'Autorité de déterminer comment le RGPD s'appliquera à une situation particulière pour les traitements de données dont la base de licéité est une**

---

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

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

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

40. Dès lors, à l'instar de la loi précitée de 2002 qui prévoit que « la décision anticipée (en matière fiscale) ne peut emporter modération ou exemption d'impôt (en raison du principe constitutionnel suivant lequel nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par la loi[19]) », si la proposition de loi poursuit son cheminement législatif, il convient de **prévoir que la décision anticipée ne peut ni déterminer, ni préciser les éléments essentiels d'un traitement de données dont la base de licéité repose sur l'article 6.1.e ou 6.1.c du RGPD** étant donné que ce pouvoir appartient au législateur au sens formel du terme et, en ce qui concerne le pouvoir de précision, au Roi ou au Gouvernement compétent.

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

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

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

[19] Avis du CE, n° 33.322/2, p. 43

43. **L'octroi à l'Autorité d'un pouvoir de décision anticipée**, par lequel elle sera amenée à déterminer comment le RGPD (ou d'autres dispositions légales) s'appliquera à certains traitements de données à caractère personnel, **revient à lui octroyer un pouvoir quasi-réglementaire ou à tout le moins, lui octroie une marge substantielle d'appréciation discrétionnaire.** Comme relevé par l'avocat général Bresseleer dans ses conclusions précédant l'arrêt de la Cour de cassation du 13 juin 2003, « *les autorités disposent d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation lorsque, appelées à prendre une décision concernant des circonstances de fait déterminées, elles ont une certaine faculté d'appréciation : entre plusieurs solutions juridiquement fondées, elles peuvent opter pour celle qui leur semble la plus adéquate* »[20].

44. **L'attribution de tels pouvoirs/missions à des autorités non gouvernementales, telles que l'Autorité, pose la question de leur admissibilité au regard de la Constitution** tant au regard de l'**absence d'ancrage constitutionnel** de telles attributions de pouvoirs (alors que, selon l'article 33 de la Constitution, les pouvoirs doivent être exercés de la manière établie par la Constitution) qu'au regard de l'**absence de contrôle hiérarchique et de tutelle de la part du pouvoir exécutif** sur ces autorités indépendantes et donc de **l'absence de toute responsabilité politique** assumée par le pouvoir exécutif pour ces décisions. Cela pose donc la question de la **compatibilité de cette attribution de pouvoir avec les principes généraux du droit public belge** (article 33, 37, 105 et 108 de la Constitution) [21].

45. **Le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle admettent néanmoins des dérogations à ces principes lorsque cela est nécessaire pour se conformer à une exigence imposée par le droit européen**[22], **ce qui n'est pas le cas du pouvoir de décision anticipée** prévu par la proposition de loi, le RGPD n'imposant pas l'exercice d'une telle mission aux autorités de protection des données[23]

46. **Sauf dans cette hypothèse** où le droit européen impose, à titre exclusif, aux autorités de régulation

---

[20] P. Goffaux, Dictionnaire de droit administratif, 2ème édition, Bruylant, P. 156.

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

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

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

nationale l'exercice un pouvoir (même de nature réglementaire)[24] (*quod non*, en l'espèce), **l'attribution de pouvoirs à des autorités non gouvernementales, telles que l'Autorité de protection des données, ne peut se faire que moyennant le respect des quatre conditions suivantes,** ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle[25] et de la légisprudence du Conseil d'Etat[26]:

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

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

- l'absence de détermination claire et exhaustive des normes qui ressortent du contrôle de l'Autorité, la marge substantielle d'appréciation discrétionnaire confiée à l'Autorité et la non-limitation de cette compétence d'adoption de décisions anticipées à certaines catégories de projets de traitements de données;
- l'absence de détermination de voies de recours à l'encontre de la décision. Concernant le contrôle parlementaire, la Cour Constitutionnelle exige au moins un contrôle d'une certaine consistance étant donné qu'elle a estimé que le pouvoir de nomination des membres d'une autorité par la Chambre des Représentants et l'obligation de publication annuelle sur internet d'un rapport sur l'accomplissement de ses missions ne permettait pas d'établir la présence d'un contrôle parlementaire[28]. En l'espèce, il convient de s'interroger quant à la question de savoir si imposer à l'Autorité, sans autre précision, la transmission au Parlement d'un rapport sur l'exercice de sa mission d'adoption de décisions anticipées suffit à considérer la présence d'un contrôle parlementaire suffisant.
- Quant à la dernière condition, il est renvoyé aux développements ci-dessus relatifs au principe de

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

[25] Slautsky E., op. cit., p. 139.

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

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

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

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

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

D. Comparaison avec les bacs à sables réglementaires de l'Information Commissioner's 0ffice (ICO).

49. Dans les développements préalables à la proposition de loi, ses auteurs assimilent le ruling à une certification[29], relèvent qu'une telle compétence « *n'affecte en rien les missions et pouvoirs des autorités de contrôle compétentes* » et « *renvoient également à plusieurs projets pilotes au Royaume-Uni dans le cadre desquels des regulatory sandboxes « bacs à sables réglementaires » ont été testés avec succès.* »

50. Une telle **comparaison avec les bacs à sable réglementaires n'est d'aucune pertinence**. Sans veiller à l'exhaustivité des raisons qui mènent à cette conclusion, l'Autorité relève néanmoins les quelques différences suivantes, qui sont fondamentales. Ainsi qu'il ressort du site web de l'ICO et de son guide sur les sandboxes[30] et contrairement au dispositif proposé par la proposition de loi :
    - **L 'accompagnement de l'ICO ne résulte pas en une décision contraignante pour l'ICO et ne constitue pas un audit** dans le cadre duquel il analyse tous les risques associés à l'innovation en projet ; l'ICO émet **un avis comparable à un avis rendu en vertu de l'article 36 du RGPD. Pendant le processus, l'ICO délivre uniquement un « statement of comfort form enforcement »** qui établilt que tout constat d'infraction à la législation de protection des données pendant l'accompagnement ne va pas immédiatement conduire à une inspection pour autant qu'un dialogue collaboratif et coopératif avec l'ICO soit maintenu.
    - Il est clairement prévu que **le responsable du traitement reste responsable de sa conformité à la loi**, en ce compris la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel, **et de celle de ses projets d'innovation** ;
    - **C'est l'ICO qui sélectionne les organisations** qu'il accompagne, sur base (1) d'une liste de **technologies émergentes et innovantes**, établie par l'ICO, et qui sont utilisées dans les projets appelables, (2) du **bénéfice potentiel du projet pour la société** dans son ensemble,

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

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

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

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

51. Force est donc de constater que **le mécanisme de sandboxes de l'ICO[32] est fondamentalement différent du dispositif proposé par la proposition de loi et qu'il est plus en adéquation avec les principes explicités ci-avant**.

52. **Pour autant qu'un budget suffisant soit alloué à l'Autorité à cet effet** (l'Autorité ne disposant à l'heure actuelle pas des ressources nécessaires pour accomplir toutes ses missions existantes et notamment pour traiter la multitude de questions et plaintes qu'elle reçoit ni pour entamer des enquêtes d'initiative, ce qui implique qu'elle ne dispose d'aucune capacité pour accomplir une mission additionnelle) et que la Commission comptabilité de la chambre l'approuve (cf. le point 54), il **pourrait être envisagé de confier à l'Autorité une certaine mission d'accompagnement individualisé tout en veillant à ce que ses modalités soient conformes aux développements précités**, **à ce qu'elle ne débouche pas sur une déresponsabilisation du responsable du traitement** mais uniquement sur une immunité d'inspection temporaire et conditionnée au respect de conditions postulats et principes **et que l'Autorité garde la maîtrise quant au choix et au nombre de responsables du traitement accompagnés** (moyennant l'adoption préalable et transparente d'une liste de domaines et de critères de tri). Comme relevé par le **Center for Information Policy Leadership (CIPL)** dans son rapport d'octobre 2025 sur les bacs à sables réglementaires, cet aspect budgétaire et la possibilité pour l'Autorité de sélectionner stratégiquement les projets accompagnés pour maximiser le bénéfice tant pour le demandeur que pour la société civile étant un des **facteurs clés de réussite** de ce type d'accompagnement[33].

---

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

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

[33] Center for Information Policy Leadership, Learning from practice: designing effective regulatory sandboxes, Octobre 2025, p. 12, disponible à l'adresse suivante consultée pour la dernière fois le 22/01/2026 : https://info.hunton.com/hubfs/CIPL/CIPL_Designing_Effective_Regulatory_Sandboxes_Oct25.pdf?_hsenc=p2ANqtz-_OY3Ey2HgmlYHc6qvdrv5L6qsiG87pwIIk2gmxaYzfr4kcXTJy4VuoSPG49ftTcsX5o6Eue31Nd-AoRNEJR2g0N7VOkQ&_hsmi=386132820

E. Budget à prévoir pour ce type de missions

53. **Les développements préalables à la proposition de loi n'abordent pas la question de l'impact budgétaire du dispositif qu'il propose. Il s'agit pourtant d'une question fondamentale** étant donné qu'à défaut d'allouer un budget adéquat à l'Autorité pour ce faire, s'en suivra un risque important de décisions anticipées illégales. En effet, sans disposer de moyens pour exercer une telle mission, les vérifications et analyse nécessaires requises ne pourront être effectuées correctement. L'Autorité pourra, dans ces situations, voir sa responsabilité civile engagée par un responsable de traitement ou un sous-traitant qui aura réalisé des investissements pour concrétiser le projet de traitement de données ayant fait l'objet de la décision anticipée qui se sera avérée illégale a postériori. De telles décisions illégales pourront également générer des recours contre l'Autorité de la part des personnes concernées. En outre, si un budget suffisant n'est pas alloué à l'Autorité pour ce faire, la responsabilité du pouvoir législatif pourrait également être engagée.

54. La Commission comptabilité de la Chambre a décidé, l'année passée, que l'Autorité, tout comme les autres organes collatéraux de la Chambre, serait soumise à un **gel des recrutements jusque fin 2029**[34]. Ce gel des recrutements devra être levé si une nouvelle missions lui est attribuée. En outre, l'**Autorité rappelle que** :
    - elle **ne peut se dispenser d'exercer les missions que le RGPD** lui impose et que la Belgique est tenue, en vertu de l'article 52.4 du RGPD, de veiller à ce que l'Autorité dispose de ressources humaines, techniques et financières ainsi que des locaux et de l'infrastructure nécessaires à l'exercice effectif de ses missions et de ses pouvoirs ;
    - **sa mission d'autorisation spécifique,** visée à l'article 23, §3 de sa loi organique et qui lui a été allouée par la loi du 25 décembre 2023[35], **n'a pas fait l'objet d'une allocation de budget** ;
    - comme relevé par l'Autorité dans son plan stratégique pour les années 2026 à 2028, **sa situation budgétaire actuelle l'amène déjà à devoir procéder à des priorisations et choix dans l'exercice de ses missions** au vu de l'augmentation constante du nombre de dossiers adressés à l'Autorité depuis 2018 et de l'importance de préserver la qualité de sa mission de régulation[36] ;
    - ainsi qu'il ressort de sa dernière mesure de charge de travail réalisée en 2025, étant donné que le **flux de codes de conduite et d'analyse d'impact relatives à la protection des données à revoir a été relativement limité** et que les travaux en matière de certification n'ont pas encore atteint leur vitesse de croisière, **si la charge de travail devait à l'avenir augmenter significativement dans un de ces trois domaines, une augmentation du cadre du**

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

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

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

personnel de l'Autorité devrait être prévue [37] ;

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

55. Or, le Conseil d'Etat a déjà relevé, à propos du ruling en matière fiscale, que « pour que le SPF Finances puisse répondre aux demandes de décisions préalables dans des délais raisonnables, il faudra mobiliser un nombre important de fonctionnaires compétents et expérimentés sans que cela ne soit de nature à porter préjudice aux autres missions de ce service »[38].

56. L'estimation avec précision du budget nécessaire pour assumer cette nouvelle mission de décision anticipée est par nature difficile et il convient pour ce faire **de se baser dans un premier temps sur des projections qui pourront être révisées à un stade ultérieur** sur base des rapports d'activité. Vu l'impact que la proposition de loi alloue aux décisions anticipées, son champ d'application très large, le confort qu'elle offrirait aux responsables du traitement ainsi qu'à leurs DPO, juristes, avocats et consultants externes (à qui elle offrirait un « filet de sécurité » sous forme de second avis, et dont certains se spécialiseront dans la préparation et la gestion de telles demandes) l'Autorité anticipe un nombre très important de demandes de décisions anticipées.

57. Il convient tout d'abord de relever que **le service des décisions anticipée en matière fiscale**, qui fait partie du SPF Finances (composé de 21.133 collaborateurs en 2024), **dispose à lui seul d'un nombre de membre du personnel qui dépasse déjà le cadre du personnel** (93 ETP) **de l'Autorité** (qui doit avec ce cadre assumer toutes les missions que le RGPD lui impose). Ainsi qu'il ressort du dernier rapport annuel de ce service des décisions anticipées en matière fiscale[39], **ce service dispose en effet de près de 100 ETP pour répondre à un peu plus de 1000 demandes de décisions anticipées par an**.

58. De plus, si l'on se projette sur le fait que chaque délégué à la protection des données (8579 DPO déclarés auprès de l'APD) adressera en moyenne 2 demandes de décisions anticipées par an à l'APD

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

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

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

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

59. Il convient aussi de tenir compte du fait qu'**en 2024, plus 3000 demandes d'informations ont été adressées au service de 1ère ligne de l'Autorité** (dans le contexte actuel dans lequel aucune décision anticipée contraignante ne peut être adoptée par l'Autorité et au vu de la précision figurant sur le site web de l'Autorité selon laquelle l'Autorité ne répond pas à ces demandes d'informations par un avis sur une situation spécifique mais s'efforce d'orienter le mieux possible en se référant à des dispositions légales, des principes de protection des données, une jurisprudence ou doctrine éventuelle et des lignes directrices pertinents pour la demande d'information). Offrir aux responsables du traitement la possibilité d'obtenir une décision anticipée relative à un traitement ou une situation particulière les encouragera inévitablement à transmettre un nombre de demandes bien plus élevé.

60. L'exercice de cette mission de décision anticipée nécessiterait un temps de travail très conséquent par dossier étant donné, non seulement, le caractère contraignant pour l'Autorité de la décision anticipée et l'absence de limitation par la proposition de loi de l'ampleur des questions pouvant lui être adressées, mais également, le fait que, par nature, l'analyse de licéité (uniquement au regard du RGPD) des modalités d'un projet de traitement de données à caractère personnel porte sur divers aspects tels que, notamment, sa base de licéité, sa légitimité, le caractère déterminé de sa ou ses finalités, les principes de minimisation et d'exactitude des données, le principe de limitation de conservation des données, l'existence et la qualité de l'information des personnes concernées, le respect des conditions spécifiques imposées pour le traitement de données sensibles, les traitements ultérieurs éventuels, les mesures organisationnelles et techniques mises en place, l'intervention du DPO, la réalisation d'une analyse d'impact en cas de besoin…De plus, il est fréquent que des projets de traitement de données impliquent plusieurs intervenants, soit plusieurs responsables du traitement et sous-traitants et des destinataires des données.

61. En d'autres termes, il est totalement illusoire de croire, si l'on s'en tient aux termes de la proposition, qu'une « question anticipée » pourrait faire l'objet d'une « simple » analyse des règles applicables et d'une conclusion positive ou négative à la question de savoir si le traitement de données envisagé « est conforme au cadre légal existant ». Tout au contraire, chaque demande de décision anticipée devrait, vu la nature des règles relatives à la protection des données (qui ne s'articule pas en interdictions ou obligations absolues mais en des prescriptions quant à la manière de réduire les risques au maximum), inévitablement faire l'objet d'une analyse approfondie de tous les aspects de ce traitement et d'une appréciation « au cas par cas », pour l'application de chaque principe posé par le RGPD et règle issue des autres législations. Par ailleurs, chaque décision anticipée portant sur un

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

62. A titre d'exemple, **une inspection** (qui est, la plupart du temps, limitée à la saisine du plaignant invoquant, dans sa plainte, une ou plusieurs infractions à des dispositions spécifiques du RGPD) **nécessite déjà actuellement une moyenne de 19.5 jours ouvrables de travail d'un agent**.

63. En outre, non seulement le service qui sera en charge de l'adoption de ces décisions contraignantes devrait disposer des moyens suffisants à cet effet mais une telle mission aura également un **impact sur tous les autres services de l'Autorité au vu des besoins de coordination** que ce type de mission générerait en raison du caractère contraignant des décisions anticipées.

64. Dès lors**, l'Autorité considère , à titre prévisionnel**, **que le nombre d'ETP supplémentaires nécessaire à l'exercice de cette nouvelle mission sera dans un 1er temps (pour la 1ère année) de 30** et ce, pour autant, d'une part, qu'une réévaluation soit réalisée régulièrement par la suite (et dès la 1ère année d'exécution de cette nouvelle mission) et que le budget nécessaire soit alors alloué en fonction et, d'autre part, que la proposition de loi prévoie un système de ticketing prévoyant qu'une fois épuisées les ressources allouées à l'exercice de cette mission, elle sera mise en suspens le temps que lesdites ressources se libèrent.

65. Enfin, si son processus législatif est poursuivi, la proposition de loi devrait également prévoir une **date d'entrée en vigueur différée** étant donné que celle-ci ne pourra intervenir qu'au moins 6 mois après l'octroi du budget nécessaire à l'Autorité.

F. Remarques particulières complémentaires.

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

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

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

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

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

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

> "*Art. 62/3. Une décision anticipée ne peut être donnée lorsque :*
> *1° la demande a trait à des situations ou à des traitements envisagés ayant déjà commencé ou identiques aux traitements faisant l'objet d'un recours administratif ou d'une action judiciaire entre l'État belge et le demandeur ;*
> *2° l'octroi d'une décision anticipée serait inapproprié ou inopérant en raison de la nature des dispositions légales ou réglementaires invoquées dans la demande ;*
> *Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les matières et dispositions visées à l'alinéa 1er, 2°.*"

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

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

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

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

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

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

73. En sus de la remarque relative au rôle du délégué à la protection des données formulée au point 30 (nécessité de prévoir dans la proposition de loi que la demande doit être accompagnée de son analyse documentée et motivée sur les questions posées), l'Autorité relève que l'article 62/2 proposé doit prévoir que la **description des activités du demandeur se doit d'être complète** étant donné que cela est indispensable pour apprécier la licéité d'un projet de traitement de données à caractère personnel et son impact potentiel sur les personnes concernées.

74. Quant au **délai de traitement** de la demande envisagé dans la proposition, l'Autorité ne peut que constater son caractère à l'évidence bien **trop réduit et trop peu flexible**. Déjà pour les bacs à sable réglementaire de l'ICO qui n'ont pas les mêmes conséquences pour le régulateur, ces délais sont compris entre 2 et 12 mois. Il convient donc de prévoir un délai allant de 3 à 12 mois avec la possibilité pour l'Autorité de prolonger ce délai de 6 mois en fonction de la complexité du projet de traitement envisagé faisant l'objet de la demande anticipée ou de l'objet de la demande anticipée elle-même, à l'instar ce que le RPGD prévoit, en son article 37, pour les demandes d'avis sur les projets de traitement de données à caractère personnel à haut risque résiduel (après DPIA).

75. En outre, il est fondamental que la proposition de loi prévoie que délai ne commence à courir qu'à partir du moment où l'Autorité a reçu toute les informations complémentaires et documents (complets et finaux) nécessaires à l'exercice de sa mission. Le délai **ne peut en effet commencer à courir à dater de l'introduction de la demande mais à partir du moment où l'Autorité notifie le caractère complet de la demande** étant donné que ce n'est qu'à ce moment qu'elle disposera des éléments lui permettant d'entamer son travail d'adoption de la décision anticipée.

76. Si le parcours législatif de la proposition de loi est poursuivi, il est fondamental de revoir la formulation du délai et de son point de départ en ce sens, en lieu et place de prévoir que le délai peut être modifié de commun accord. Il est par ailleurs et à l'évidence totalement déraisonnable et impraticable de prévoir, comme le fait la proposition, que la demande puisse être complétée à tout moment sans impact sur le délai d'émission de la décision, sachant que tout élément nouveau ou modifié peut avoir un impact considérable sur les analyses déjà effectuées et requerrait de nouvelles analyses, potentiellement l'envoi de nouvelles questions au demandeur et un travail de reformulation ou d'extension de tout projet de décision qui aurait déjà été entamé.

77. Par ailleurs, la proposition de loi devrait prévoir expressément qu'une demande de décision anticipée ne sera traitée que si le personnel spécifiquement dédié à l'exercice de cette mission additionnelle dispose de la capacité nécessaire au moment de la confirmation de la recevabilité et de la complétude de la demande, faute de quoi la demande sera placée sur liste d'attente et sera traitée dès que la finalisation des dossiers précédents aura libéré de la capacité, selon un système de ticketing.

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

78. En termes de publicité des décisions anticipées, la proposition de loi prévoit, en ses articles 9 et 10, que « *les décisions anticipées sont publiées sans délai de manière anonyme par l'Autorité de protection des données, dans le respect du secret professionnel* » et que dans le rapport (annuel)[40] portant sur l'application du mécanisme de décisions anticipées, « *l'identité des demandeurs et des membres du personnel de l'Autorité de protection des données ne peut y être mentionnée* ».

79. Bien qu'elle comprenne que certaines décisions anticipées pourraient contenir des informations confidentielles au titre du secret professionnel, l'Autorité **ne comprend pas la raison pour laquelle l'identité des responsables du traitement et/ou sous-traitant(s) concernés par la décision anticipée devrait nécessairement être omise de la publication** (tant dans la publication de

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

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

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

Par ces motifs,

L'Autorité considère

1. **que plusieurs obstacles fondamentaux**, liés tant à la nature du droit au respect à propos des données à caractère personnel, au respect même du RGPD et d'autres normes internationales ainsi qu'au respect de la Constitution**, s'opposent à l'adoption de la proposition de loi ;**

2. **qu'il convient d'approfondir l'analyse de nécessité de la proposition de loi ;**

3. **qu'il est fondamental de tenir compte de l'impact budgétaire de la proposition de loi et des considérations de l'Autorité à ce sujet.**

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

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

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale