



Numéro du répertoire
2025 / 8083
Date du prononcé
26 novembre 2025
Numéro du rôle
2025/AR/887

Expédition

Délivrée à	Délivrée à	Délivrée à
le	le	le
€	€	€
CIV	CIV	CIV

☐ Enregistrable☒ Non enregistrable

Questions préjudicielles à la
CJUE

Cour d'appel de Bruxelles

Section Cour des marchés
19^e chambre A

Arrêt interlocutoire sine die

Présenté le
Non enregistrable

COVER 01-00004630988-0001-0054-04-01-1



EN CAUSE DE :

L'ETAT BELGE, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0308.357.753, dont le siège social est établi à 1030 SCHAERBEEK, North Galaxy Towers, Boulevard du Roi Albert II 33,

Partie requérante, ci-après aussi « ***l'Etat belge*** »,

représentée par Maître VAN GYSEGHEM Jean-Marc, avocat dont le cabinet est établi à 1000 BRUXELLES, Boulevard de Waterloo 34 ;

CONTRE

L'AUTORITE DE PROTECTION DES DONNEES, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0694.679.950, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Rue de la Presse 35,

Partie adverse, ci-après aussi « ***l'APD*** »,

représentée par Maître RYELANDT Grégoire, avocat dont le cabinet est établi à 1050 BRUXELLES, place Flagey 18 ;

EN PRESENCE DE

██████████ ██████████ domicilié à ██████████

Première partie intervenante volontaire, ci-après aussi le « ***Plaignant*** »,

L'ACCIDENTAL AMERICANS ASSOCIATION OF BELGIUM (AAAB), enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0735.382.140, dont le siège social est établi à 1160 AUDERGHEM, Clos Albert Crommelynck 4 boîte 7,

Deuxième partie intervenante volontaire, ci-après aussi la « ***Plaignante*** » ou l' « ***ASBL AAAB*** »,

représentées par Maîtres WELLENS Vincent, MOSSELMANS Jens et VANDERSTRAETEN Maxime, avocats dont le cabinet est établi à 1000 BRUXELLES, Chaussée de la Hulpe 120.



Vu les pièces de la procédure, et notamment :

- La décision nr. 79/2025 prononcée le 24 avril 2025 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'APD ») dans le dossier DOS-2021-00068 (ci-après la « **décision attaquée** ») ;
- Le recours en annulation contre ladite décision déposé le 22 mai 2025 pour l'Etat belge ;
- La requête en intervention volontaire conservatoire déposée le 3 juin 2025 pour [REDACTED] (ci-après, « le plaignant ») et l'ASBL Accidental Americans Association of Belgium (ci-après « la plaignante ») ;
- Les conclusions de synthèse déposées pour l'Etat belge le 12 septembre 2025 ;
- Les conclusions de synthèse déposées pour l'APD le 15 octobre 2025 ;
- Les conclusions de synthèse déposées pour les parties intervenantes le 15 octobre 2025 ;
- Les pièces du dossier déposées par toutes les parties.

Entendu les conseils des parties à l'audience publique du **22 octobre 2025**.

I. Faits et antécédents procéduraux

1. Le recours porte sur la décision attaquée prise par la Chambre contentieuse de l'APD le 24 avril 2025 dans le DOS-2021-00068 sur la « *Plainte relative au transfert par le Service Public fédéral (SPF) Finances de données personnelles vers les autorités fiscales américaines en exécution de l'accord FATCA* ».

2. Cette décision fait suite à un arrêt prononcé le 20 décembre 2023 par la Cour des marchés, autrement composée, qui a rendu un arrêt annulant une décision prise le 24 mai 2023 par l'APD et lui renvoyant le dossier. Dans cet arrêt, la Cour a déjà repris les éléments de fait et de procédure pertinents (également mentionnés dans la décision attaquée), qu'il convient de résumer comme suit, pour la bonne compréhension du présent arrêt :

- le 23 avril 2014, a été signé l'« *Agreement between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United States of America to improve International tax compliance and to implement Fatca* » (ci-après, l'accord FATCA, en référence au *Foreign Account Tax Compliance Act* américain) entre les Etats-Unis et l'Etat belge, « *afin d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi FATCA sur la base d'obligations déclaratives nationales et d'échanges automatiques réciproques en application de la Convention* » concernant l'Assistance administrative mutuelle en matière fiscale signée à Strasbourg le 25 janvier 1988,
- cet accord vise notamment à faciliter la collecte, par le fisc américain (*Internal Revenue Service* ou IRS), d'informations pertinentes en vue d'une éventuelle taxation des Américains



résidant à l'étranger ; le gouvernement américain a conclu des accords similaires sinon identiques avec différents États (dont ceux de l'Union européenne), qui prévoient que des données financières doivent être transférées par les institutions financières nationales à l'administration fiscale nationale de ces États, et ensuite à l'IRS¹,

- cet accord a été mis en œuvre par la loi belge du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales (ci-après la loi du 16 décembre 2015),
- le plaignant, qui se présente comme un « américain accidentel » en ce sens qu'il a acquis la nationalité américaine en raison de sa naissance sur le sol américain, mais sans avoir d'autres liens avec ce pays (concept qui est sans portée juridique), a reçu dans le courant de l'année 2020 plusieurs courriers de sa banque l'invitant notamment à compléter un formulaire spécifique émanant des autorités américaines et relatif à des informations le concernant que celle-ci s'apprêtait à leur communiquer,
- le 22 décembre 2020, le plaignant ainsi que la plaignante² ont introduit une plainte auprès de l'APD, dénonçant le caractère illicite selon eux du transfert de données personnelles opéré par le SPF Finances vers les autorités fiscales américaines dans le contexte de l'application de l'accord « FATCA »,
- par un courrier du 12 février 2021, le Service de Première ligne de l'APD a informé la plaignante que son recours était irrecevable à défaut de rencontrer les conditions prévues à l'article 220, §2, 3° et 4° de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel,
- la plainte du plaignant a, par contre, été jugée recevable et transmise à la Chambre Contentieuse de l'APD, qui a demandé une enquête au service d'inspection de l'APD,
- ce service a déposé un premier rapport le 26 mai 2021 et a conclu qu'il n'y avait « *pas de violation apparente du RGPD* »,
- le 24 juin 2021, la Chambre contentieuse a demandé au service d'inspection un rapport complémentaire afin notamment de vérifier l'existence ou non de garanties appropriées

¹ Ces données sont énumérées dans l'article 2 de l'accord, repris ci-après dans le point consacré au cadre juridique. Elles sont également complétées dans la loi du 16 décembre 2015. Selon l'Etat belge, les données qui lui sont effectivement transmises par les institutions bancaires sont le nom, l'adresse, le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) attribué au titulaire de compte par son État de résidence et la ou les juridiction(s) de résidence, la date de naissance des personnes (physiques), le numéro de compte (ou son équivalent fonctionnel en l'absence du numéro de compte), le solde ou la valeur portée sur le compte (y compris, dans le cas d'un contrat d'assurance avec valeur de rachat ou d'un contrat de rente, la valeur de rachat) à la fin de l'année civile concernée ou d'une autre période de référence adéquate ; si le compte a été clos au cours de l'année ou de la période en question, la clôture du compte, certaines données dans le cas d'un compte-titres, certaines données dans le cas d'un compte de dépôt et certaines données s'il ne s'agit ni d'un compte-titre ni d'un compte de dépôt (ses conclusions, p. 5).

² Dont l'objet social est, selon la décision attaquée, « *la défense des intérêts des personnes physiques de nationalité américaine résidant hors des Etats-Unis, contre les effets néfastes du caractère extraterritorial de la législation américaine* ».



prises en place au regard des transferts vers les Etats-Unis et de traitements ultérieurs pour d'autres finalités, la durée de conservation des données, l'identification précise des données communiquées, l'existence ou non d'une clause de réciprocité et le cas échéant, sa mise en œuvre concrète en pratique,

- le 9 juillet 2021, la plaignante a déposé une seconde plainte et demandé que les transferts de données soient temporairement suspendus,
- le 10 août 2021, le Service d'inspection a répondu par la négative à cette demande,
- le 14 septembre 2021, le Service d'inspection a déposé un nouveau rapport et confirmé qu'il n'y avait pas de violation du RGPD,
- le 4 octobre 2021, l'État belge a refusé de faire droit aux demandes des plaignants, décision contre laquelle un recours a été introduit au Conseil d'État,
- le 5 octobre 2021, le Service de première ligne a déclaré recevable la seconde plainte de la plaignante, qui sera ensuite jointe à la première plainte,
- le 24 mai 2023, la Chambre contentieuse a prononcé la décision précitée n°61/2023 du 24 mai 2023, dans laquelle elle a conclu à la violation de plusieurs dispositions du RGPD et prononcé des sanctions à l'encontre de l'État belge, en ces termes :

« En vertu de l'article 100.1, 8 de la LCA, d'interdire le traitement par la défenderesse des données personnelles du premier plaignant et des Américains accidentels belges en application de l'accord « FATCA » et de la Loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales.

En vertu de l'article 100.1, 5° de la LCA, de formuler une réprimande à l'égard de la défenderesse en ce qui concerne l'article 14.1-2 combiné à l'article 12.1 du RGPD assortie d'un ordre de mise en conformité sur la base de l'article 100.1, 9° de la LCA consistant à prévoir une information conforme au RGPD sur son site Internet ;

En vertu de l'article 100.1, 5° de la LCA, de formuler une réprimande à l'égard de la défenderesse en ce qui concerne la violation de l'article 35.1 du RGPD assortie d'un ordre de mise en conformité sur la base de l'article 100.1, 9° de la LCA consistant à réaliser une AIPD au sens de l'article 35 du RGPD ;

Les documents probants attestant des mises en conformité ordonnées sont à communiquer à la Chambre Contentieuse dans un délai de 3 mois à dater de la décision notifiée ;

En vertu de l'article 100.1, 5° de la LCA, de formuler une réprimande à l'égard de la défenderesse pour la violation des articles 5.2 et 24 du RGPD »,

- par requête du 14 juin 2023, l'État belge a introduit un recours en suspension et en annulation de la décision 61/2023 auprès de la Cour des marchés,
- le 27 juin 2023, les plaignants ont déposé une requête en intervention volontaire,
- le 28 juin 2023, la Cour des marchés a prononcé un arrêt interlocutoire (2023/AR/801) par lequel elle a suspendu l'exécution de la décision 61/2023 avec effet immédiat, jusqu'à ce qu'elle statue au fond sur le recours en annulation.



3. Dans son arrêt précité, la Cour des marchés a dit le recours fondé et a annulé la décision du 24 mai 2023, a renvoyé la cause à la Chambre Contentieuse, autrement composée, pour qu'elle statue à nouveau, de manière motivée, sur le fond, compte tenu des considérations développées dans l'arrêt et a dit pour droit qu'à ce stade, il n'y avait pas lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour de Justice.

4. Le 24 avril 2025, la Chambre contentieuse a adopté une nouvelle décision dans ce dossier, laquelle constitue la décision attaquée actuellement pendante devant la Cour.

II. La décision attaquée

5. Le dispositif de la décision attaquée se lit comme suit :

« la Chambre Contentieuse de l'Autorité de protection des données décide, après délibération:

En vertu des articles 58.2.b) du RGPD et 100.1, 5° de la LCA, de formuler une réprimande à l'égard de la défenderesse

- *En ce qui concerne la violation des articles 5.1.b) et 5.1. c), 46.1 et 46.2.a) du RGPD, assortie d'un ordre de mise en conformité au RGPD des transferts de données personnelles à l'IRS en exécution de l'accord « FATCA » dans un délai d'un an à dater de la notification de la présente décision ;*
- *en ce qui concerne la violation de l'article 14.1-2 combiné à l'article 12.1 du RGPD, assortie d'un ordre de mise en conformité sur la base des articles 58.2.d) et 100.1.9° de la LCA consistant à prévoir une information conforme au RGPD quant aux transferts de données opérés en exécution de l'accord « FATCA » sur son site Internet dans un délai d'un an à dater de la notification de la présente décision ;*
- *en ce qui concerne la violation de l'article 35.1 du RGPD, assortie d'un ordre de mise en conformité sur la base des articles 58.2.d) du RGPD et 100.1.9° de la LCA consistant en la réalisation d'une AIPD au sens de l'article 35 du RGPD dans un délai d'un an à dater de la notification de la présente décision au regard des transferts de données opérés en exécution de l'accord « FATCA » ;*
- *en ce qui concerne la violation des articles 5.2. et 24 du RGPD.*

Les documents probants attestant des mises en conformité ordonnées sont à communiquer à la Chambre Contentieuse à l'adresse litigationchamber@apd-gba.be dans un délai d'un an à dater de la notification de la présente décision ».



III. L'objet du recours

6. Le recours de l'**Etat belge** tend à l'annulation de la décision attaquée. Le dispositif de ses dernières conclusions se lit comme suit :

« A titre principal »

1. Après avoir déclaré le recours introduit par l'Etat belge recevable et fondé, annuler la décision quant au fond n° 79/2025 rendue le 24 avril 2025 par la Chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données.

2. Statuant de pleine juridiction, dire pour droit que l'Etat belge ne viole pas le RGPD en ce qu'il transfère des données de citoyens américains à l'IRS pour une finalité de taxation dans le respect de la Convention concernant l'Assistance administrative mutuelle en matière fiscale signée à Strasbourg le 25 janvier 1988, l'accord FATCA et la loi du 16 décembre 2015.

3. Condamner l'Autorité de protection des données aux entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure liquidée à la somme de 1.883,72 €.

A titre subsidiaire

4. Après avoir déclaré le recours introduit par l'Etat belge recevable et dans l'hypothèse fort improbable où la Cour des Marchés venait à considérer que l'absence de possibilité d'intervention forcée résulterait du silence de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection de données, l'Etat belge demande que soit posée à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante : « En ce qu'elle ne prévoit pas de possibilité d'intervention forcée alors qu'elle autorise l'intervention volontaire de tout tiers lésé même pour la première fois dans le cadre d'un recours auprès de la Cour des Marchés, la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection de données est-elle conforme aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution ? ».

5. Renvoyer la cause au rôle pour le surplus.

A titre infiniment subsidiaire

6. Après avoir déclaré le recours introduit par l'Etat belge recevable et dans l'hypothèse fort improbable où la Cour des Marchés venait à considérer que l'article 96 du RGPD n'est pas suffisamment clair, l'Etat belge demande que soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante : « Est-ce que les accords internationaux impliquant le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou des organisations internationales qui ont été conclus par les États membres avant le 24 mai 2016 et qui respectent le droit de l'Union tel qu'il est applicable avant cette date restent en vigueur



dans le cas où ils n'intègrent pas tous les principes du Règlement (UE) 2016/679 jusqu'à leur modification, leur remplacement ou leur révocation ? »

7. Renvoyer la cause au rôle pour le surplus. ».

7. L'**APD** estime le recours recevable, mais non-fondé. A titre subsidiaire, l'APD demande de poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union Européenne :

- 1°) « Est-ce que le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale d'un état tiers en vertu d'une législation nationale approuvant un accord international entre l'Etat membre en question et cet état tiers viole l'article 6, §1, b) de la Directive 95/46/CE dans la mesure où les finalités des traitements de données à caractère personnel, telle qu'elles ressortent de l'accord en question, sont exprimées dans des termes vagues, tels que « l'observation des règles fiscales internationales » ou encore « la mise en oeuvre des obligations issues de la loi américaine FATCA visant à lutter contre l'évasion fiscale des ressortissants américains ? » ;
- 2°) « Est-ce que le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale d'un état tiers en vertu d'une législation nationale approuvant un accord international entre l'Etat membre en question et cet état tiers viole l'article 6, §1, b) de la Directive 95/46/CE dans la mesure où l'état tiers n'a pas mis en place des garanties adéquates pour éviter que les données en question soient utilisées à d'autres fins que les fins prévues dans l'accord ? » ;
- 3°) « Est-ce que le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale d'un état tiers en vertu d'une législation nationale approuvant un accord international entre l'Etat membre en question et cet état tiers viole l'article 6, §1, c) de la Directive 95/46/CE dans la mesure où la législation nationale et l'accord international en question ne comportent pas de dispositions et de critères qui établissent un lien explicite entre la communication de données personnelles concernant des comptes financiers et une éventuelle fraude ou évasion fiscale ? » ;
- 4°) « Est-ce que le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale d'un état tiers en vertu d'une législation nationale approuvant un accord international entre l'Etat membre en question et cet état tiers viole l'article 6, §1, e) de la Directive 95/46/CE dans la mesure où il n'y a pas de garanties adéquates en place pour éviter que les données en question ne soient pas conservées plus longtemps que nécessaire pour accomplir les finalités poursuivies une fois que les données sont transférées à l'autorité fiscale de cet état tiers ? » ;
- 5°) « Dans l'hypothèse d'un accord international entre un Etat membre et un état tiers concernant le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale de cet état tiers, est-ce que les « garanties suffisantes » au sens de l'article 26, §2 de la Directive 95/46/CE doivent être reprises dans l'accord international lui-même ? » ;
- 6°) « Est-ce que l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), pris isolément ou lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne et/ou l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union



européenne, être interprété en ce sens que les Etats membres ont l'obligation de déployer leurs meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer les traités internationaux auxquels ils sont parties qui ne respectent pas les dispositions de ce règlement ?

Dans l'affirmative, est-ce qu'un Etat membre qui en 2023 n'aurait pas déployé ses meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer un traité international, auquel il est partie, qui ne respecte pas les dispositions du Règlement (UE) 2016/679, peut invoquer l'article 96 de ce règlement pour justifier un comportement incompatible avec ce règlement ? ».

8. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD et demandent, à titre principal, de confirmer la décision attaquée.

A titre subsidiaire, dans la mesure où la décision attaquée devait être annulée, elles demandent à la cour de prononcer elle-même en pleine juridiction la cessation des transferts de données à caractère personnel du plaignant et des autres américains accidentels belges en vertu de l'Accord FATCA lu en combinaison avec la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales en raison de la violation des dispositions qu'elles invoquent.

En cas de doute de la Cour des marchés, elles l'invitent à poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice de l'Union européenne :

1) « Est-ce que l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), pris isolément ou lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne et/ou l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, être interprété dans le sens où les Etats membres de l'Union européenne ont l'obligation de déployer leurs meilleurs efforts de renégocier les traités internationaux auxquels ils sont parties, sur les points qui ne sont pas compatibles avec le RGPD ?

Dans la négative, est-ce que les Etats membres ont une telle obligation sur la base des articles 7 et/ou 8 ainsi que l'article 52 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne ? »

2) Est-ce qu'une législation nationale approuvant un accord international entre un Etat membre et les Etats-Unis d'Amérique dans le cadre des dispositions de ce dernier Etat concernant l'échange d'informations en vertu du « Foreign Account Tax Compliance Act » américain, telle que la loi belge du 16 décembre 2015 (régulant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales), en vertu de laquelle l'autorité fiscale de cet Etat membre est obligée de communiquer automatiquement des données à caractère personnel de personnes par rapport à des comptes financiers qui sont détenus directement ou indirectement par des citoyens américains et des personnes résidant aux Etats-Unis auprès d'une institution financière dans cet Etat membre, peut fonder un « intérêt public » au sens de l'article 49, paragraphe 1er, d) du Règlement (UE) 2016/679, voire de l'article 26, paragraphe 1er, d) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE)



2016/679), étant entendu que les Etats-Unis ne garantissent pas de réciprocité effective et que l'autorité fiscale américaine ne fournit pas à l'autorité fiscale de l'Etat membre en question les mêmes types de données (notamment les soldes) par rapport aux comptes détenus par les résidents de cet Etat membre auprès des institutions financières aux Etats-Unis ?

3) S'il devait être répondu à la première question par la négative, est-ce que l'autorité fiscale de l'Etat membre en question peut encore baser ce traitement sur l'article 6, paragraphe 1er, c) ou e) du Règlement (UE) 2016/679, voire sur l'article 7, c) ou e) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679)?

4) Est-ce que le transfert de données à caractère personnel à l'autorité fiscale américaine, tel qu'entrepris par l'autorité fiscale d'un Etat membre par rapport à des comptes financiers qui sont détenus directement ou indirectement par des citoyens américains et des personnes résidant aux Etats-Unis auprès d'une institution financière dans cet Etat membre, et ce en vertu d'une législation nationale approuvant un accord international entre l'Etat membre en question et les Etats-Unis d'Amérique dans le cadre des dispositions des derniers concernant l'échange d'informations en vertu du « Foreign Account Tax Compliance Act » américain, telle que la loi belge du 16 décembre 2015, viole:

- l'article 5, paragraphe 1er, a) du Règlement (UE) 2016/679 et les articles 12 et 14 du même règlement, voire l'article 11 de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), dans la mesure où l'autorité fiscale de l'Etat membre ne fournit pas elle-même aux personnes concernées les informations y énumérées ?

Dans la négative, revient-il à l'autorité fiscale de l'Etat membre qu'une autre personne, notamment l'institution financière qui lui a communiqué les données à caractère personnel en question, de prouver qu'une telle information a eu lieu ?

- l'article 5, paragraphe 1er, b) du Règlement (UE) 2016/679, voire l'article 6, paragraphe 1er, b) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), dans la mesure où les finalités desdits traitements, telle qu'elles ressortent de l'accord en question, sont exprimées dans des termes vagues, tels que « l'observation des règles fiscales internationales » ou encore « la mise en oeuvre des obligations issues de la loi américaine FATCA visant à lutter contre l'évasion fiscale des ressortissants américains » ?

- l'article 5, paragraphe 1er, b) du Règlement (UE) 2016/679, voire l'article 6, paragraphe 1er, b) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), dans la mesure où, contrairement à ce qui a été convenu dans l'accord international, les Etats-Unis n'ont pas mis en place des garanties adéquates pour éviter que les données en question soient utilisées à d'autres fins que des fins fiscales, étant entendu qu'en droit interne américain l'autorité fiscale américaine est habilitée à transférer les données à d'autres autorités américaines qui poursuivent certaines fins non-fiscales ?

- l'article 5, paragraphe 1er, c) du Règlement (UE) 2016/679, voire l'article 6, paragraphe 1er, c) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679) et/ou des articles 7, 8 et 52 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne dans la mesure où



o la législation nationale et l'accord international en question visent à mettre en place un mécanisme d'échange de données qui, compte tenu de son caractère automatique et généralisé, donne lieu à un transfert à l'autorité fiscale américaine de données à caractère personnel de personnes physiques qui ne sont pas redevables d'impôts et/ou qui ne sont soumises à une obligation de déclaration fiscale aux Etats-Unis, et qui requiert que les personnes concernées doivent demander un numéro de la sécurité sociale américaine à laquelle elles n'adhèrent pas ?

o la législation nationale et l'accord international en question ne comportent pas de dispositions et de critères qui établissent un lien explicite entre l'échange d'informations, plus précisément, entre la communication de données personnelles concernant les comptes financiers et une éventuelle fraude fiscale ?

- l'article 5, paragraphe 1er, e) du Règlement (UE) 2016/679 , voire l'article 6, paragraphe 1er, e) de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), dans la mesure où il n'y a pas de garanties adéquates en place pour éviter que les données en question ne soient pas conservées plus longtemps que nécessaire pour accomplir les finalités poursuivies une fois que les données sont transférées à l'autorité fiscale américaine ?

5) Est-ce que les « garanties appropriées » au sens de l'article 46, paragraphe 2, b) du Règlement (UE) 2016/679 doivent-elles être reprises dans « l'instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les organismes publics » lui-même ? »

Subsidiairement, elles sollicitent de la cour, statuant en pleine juridiction, d'ordonner l'interdiction pour le SPF Finances de transférer l'état des soldes à la fin d'une année civile par rapport aux comptes bancaires du plaignant et des autres américains accidentels.

IV. Le cadre juridique applicable

Le cadre légal européen applicable

– Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Article 351

Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement au 1er janvier 1958 ou, pour les États adhérents, antérieurement à la date de leur adhésion, entre un ou plusieurs États membres, d'une part, et un ou plusieurs États tiers, d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions des traités.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec les traités, le ou les États membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les États membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin et adoptent le cas échéant une attitude commune.



Dans l'application des conventions visées au premier alinéa, les États membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans les traités par chacun des États membres font partie intégrante de l'établissement de l'Union et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes, à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres États membres.

— **La directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après, la directive 95/46)**

Article 6

1. Les États membres prévoient que les données à caractère personnel doivent être:

(...)

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que les États membres prévoient des garanties appropriées;

c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;

(...)

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Les États membres prévoient des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

Article 25

1. Les États membres prévoient que le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, ou destinées à faire l'objet d'un traitement après leur transfert, ne peut avoir lieu que si, sous réserve du respect des dispositions nationales prises en application des autres dispositions de la présente directive, le pays tiers en question assure un niveau de protection adéquat.

(...)

Article 26

1. Par dérogation à l'article 25 et sous réserve de dispositions contraires de leur droit national régissant des cas particuliers, les États membres prévoient qu'un transfert de



données à caractère personnel vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25 paragraphe 2 peut être effectué, à condition que:

(...)

d) le transfert soit nécessaire ou rendu juridiquement obligatoire pour la sauvegarde d'un intérêt public important, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice

2. Sans préjudice du paragraphe 1, un État membre peut autoriser un transfert, ou un ensemble de transferts, de données à caractère personnel vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25 paragraphe 2, lorsque le responsable du traitement offre des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, ainsi qu'à l'égard de l'exercice des droits correspondants; ces garanties peuvent notamment résulter de clauses contractuelles appropriées.

(...)

— **Le règlement général relatif à la protection des Données (RGPD)³**

Articles 5.1, b), c) et e) et 5.2

1. Les données à caractère personnel doivent être:

(...)

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

(...)

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

³ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), Pb.L 119, 1 (ci-après « **RGPD** »).



(...)

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité).

Article 12.1

1. Le responsable du traitement prend des mesures appropriées pour fournir toute information visée aux articles 13 et 14 ainsi que pour procéder à toute communication au titre des articles 15 à 22 et de l'article 34 en ce qui concerne le traitement à la personne concernée d'une façon concise, transparente, compréhensible et aisément accessible, en des termes clairs et simples, en particulier pour toute information destinée spécifiquement à un enfant. Les informations sont fournies par écrit ou par d'autres moyens y compris, lorsque c'est approprié, par voie électronique. Lorsque la personne concernée en fait la demande, les informations peuvent être fournies oralement, à condition que l'identité de la personne concernée soit démontrée par d'autres moyens.

Articles 14.1 et 14.2

1. Lorsque les données à caractère personnel n'ont pas été collectées auprès de la personne concernée, le responsable du traitement fournit à celle-ci toutes les informations suivantes:

- a) l'identité et les coordonnées du responsable du traitement et, le cas échéant, du représentant du responsable du traitement;
- b) le cas échéant, les coordonnées du délégué à la protection des données;
- c) les finalités du traitement auquel sont destinées les données à caractère personnel ainsi que la base juridique du traitement;
- d) les catégories de données à caractère personnel concernées;
- e) le cas échéant, les destinataires ou les catégories de destinataires des données à caractère personnel;
- f) le cas échéant, le fait que le responsable du traitement a l'intention d'effectuer un transfert de données à caractère personnel à un destinataire dans un pays tiers ou une organisation internationale, et l'existence ou l'absence d'une décision d'adéquation rendue par la Commission ou, dans le cas des transferts visés à l'article 46 ou 47, ou à l'article 49, paragraphe 1, deuxième alinéa, la référence aux garanties appropriées ou adaptées et les moyens d'en obtenir une copie ou l'endroit où elles ont été mises à disposition;

2. En plus des informations visées au paragraphe 1, le responsable du traitement fournit à la personne concernée les informations suivantes nécessaires pour garantir un traitement équitable et transparent à l'égard de la personne concernée :

a) la durée pendant laquelle les données à caractère personnel seront conservées ou, lorsque ce n'est pas possible, les critères utilisés pour déterminer cette durée;



- b) lorsque le traitement est fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point f), les intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers;
- c) l'existence du droit de demander au responsable du traitement l'accès aux données à caractère personnel, la rectification ou l'effacement de celles-ci, ou une limitation du traitement relatif à la personne concernée, ainsi que du droit de s'opposer au traitement et du droit à la portabilité des données;
- d) lorsque le traitement est fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point a), ou sur l'article 9, paragraphe 2, point a), l'existence du droit de retirer le consentement à tout moment, sans porter atteinte à la licéité du traitement fondé sur le consentement effectué avant le retrait de celui-ci;
- e) le droit d'introduire une réclamation auprès d'une autorité de contrôle;
- f) la source d'où proviennent les données à caractère personnel et, le cas échéant, une mention indiquant qu'elles sont issues ou non de sources accessibles au public;
- g) l'existence d'une prise de décision automatisée, y compris un profilage, visée à l'article 22, paragraphes 1 et 4, et, au moins en pareils cas, des informations utiles concernant la logique sous-jacente, ainsi que l'importance et les conséquences prévues de ce traitement pour la personne concernée.

Article 24

1. Compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement ainsi que des risques, dont le degré de probabilité et de gravité varie, pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement met en œuvre des mesures techniques et organisationnelles appropriées pour s'assurer et être en mesure de démontrer que le traitement est effectué conformément au présent règlement. Ces mesures sont réexaminées et actualisées si nécessaire.
2. Lorsque cela est proportionné au regard des activités de traitement, les mesures visées au paragraphe 1 comprennent la mise en œuvre de politiques appropriées en matière de protection des données par le responsable du traitement.

Article 35.1

1. Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. Une seule et même analyse peut porter sur un ensemble d'opérations de traitement similaires qui présentent des risques élevés similaires.

Article 45.3



3. La Commission, après avoir évalué le caractère adéquat du niveau de protection, peut décider, par voie d'actes d'exécution, qu'un pays tiers, un territoire ou un ou plusieurs secteurs déterminés dans un pays tiers, ou une organisation internationale, assure un niveau de protection adéquat au sens du paragraphe 2 du présent article. L'acte d'exécution prévoit un mécanisme d'examen périodique, au moins tous les quatre ans, qui prend en compte toutes les évolutions pertinentes dans le pays tiers ou au sein de l'organisation internationale. L'acte d'exécution précise son champ d'application territorial et sectoriel et, le cas échéant, nomme la ou des autorités de contrôle visées au paragraphe 2, point b), du présent article. L'acte d'exécution est adopté en conformité avec la procédure d'examen visée à l'article 93, paragraphe 2.

Article 46.1 et 46.2, a)

1. En l'absence de décision en vertu de l'article 45, paragraphe 3, le responsable du traitement ou le sous-traitant ne peut transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale que s'il a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives.

2. Les garanties appropriées visées au paragraphe 1 peuvent être fournies, sans que cela ne nécessite une autorisation particulière d'une autorité de contrôle, par:

a) un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les autorités ou organismes publics;
(...)

Article 55

(...)

2. Lorsque le traitement est effectué par des autorités publiques ou des organismes privés agissant sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e), l'autorité de contrôle de l'État membre concerné est compétente. Dans ce cas, l'article 56 n'est pas applicable.

(...)

Article 56

1. Sans préjudice de l'article 55, l'autorité de contrôle de l'établissement principal ou de l'établissement unique du responsable du traitement ou du sous-traitant est compétente pour agir en tant qu'autorité de contrôle chef de file concernant le traitement transfrontalier effectué par ce responsable du traitement ou ce sous-traitant, conformément à la procédure prévue à l'article 60.



(...)

Article 96

Les accords internationaux impliquant le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales qui ont été conclus par les États membres avant le 24 mai 2016 et qui respectent le droit de l'Union tel qu'il est applicable avant cette date restent en vigueur jusqu'à leur modification, leur remplacement ou leur révocation.

- La Charte des droits fondamentaux

Article 7

Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications

Article 8

1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.
2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

(...)

Article 52

1. Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

(...)

Le cadre légal belge applicable

- Lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative⁴

Article 41, §1^{er}

⁴ Lois du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, M.B. 2 août 1966, 7799.



§ 1. Les services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celle des trois langues, dont ces particuliers ont fait usage.

L'accord FATCA⁵

Article 2

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 3 du présent Accord, chaque Partie obtient les renseignements visés au paragraphe 2 du présent Article pour tous les Comptes déclarables et échange chaque année ces renseignements avec l'autre Partie de manière automatique conformément aux dispositions de la Convention.

2. Les renseignements qui doivent être obtenus et échangés sont :

a) Dans le cas de la Belgique, pour chaque Compte déclarable américain de chaque Institution financière déclarante belge :

(1) le nom, l'adresse et le NIF américain de chaque Personne américaine déterminée qui est un Titulaire de ce compte et, dans le cas d'une Entité non américaine pour laquelle, après application des diligences raisonnables décrites à l'Annexe I, il apparaît qu'une ou plusieurs Personnes qui en détiennent le contrôle sont des Personnes américaines déterminées, le nom, l'adresse et le NIF américain (le cas échéant) de cette Entité ainsi que de chacune de ces Personnes américaines déterminées ;

(2) le numéro de compte (ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro de compte) ;

(3) le nom et le numéro d'identification de l'Institution financière déclarante belge ;

(4) le solde ou la valeur portée sur le compte (y compris, dans le cas d'un Contrat d'assurance avec valeur de rachat ou d'un Contrat de rente, la valeur au comptant ou de rachat) à la fin de l'année civile considérée ou d'une autre période de référence adéquate ou, si le compte a été clos au cours de l'année en question, immédiatement avant la clôture ;

(5) dans le cas d'un Compte conservateur :

(A) le montant brut total des intérêts, le montant brut total des dividendes et le montant brut total des autres revenus produits par les actifs détenus sur le compte, versés ou crédités sur le compte (ou au titre du compte) au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate ; et

(B) le produit brut total de la vente ou du rachat d'un bien versé ou crédité sur le compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate au titre de laquelle l'Institution financière déclarante belge a agi en tant que dépositaire, courtier, prête-nom ou représentant du Titulaire de compte ;

(6) dans le cas d'un Compte de dépôt, le montant brut total des intérêts versés ou crédités sur le compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate ; et

(7) dans le cas d'un compte qui n'est pas visé aux alinéas 2(a)(5) ou 2(a)(6) du présent Article, le montant brut total versé au Titulaire de compte ou porté à son crédit, au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate, dont l'Institution financière déclarante

⁵ Dans sa version en français produite par l'État belge.



belge est la débitrice, y compris le montant total de toutes les sommes remboursées au Titulaire du compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate.

b) Dans le cas des États-Unis, pour chaque Compte déclarable belge de chaque Institution financière déclarante américaine :

(1) le nom, l'adresse et le NIF belge de toute personne qui est résidente de la Belgique et qui est Titulaire du compte ;

(2) le numéro de compte (ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro de compte);

(3) le nom et le numéro d'identification de l'Institution financière déclarante américaine ;

(4) le montant brut des intérêts versés sur un Compte de dépôt ;

(5) le montant brut des dividendes de source américaine versés ou crédités sur le compte ; et

(6) le montant brut des autres revenus de source américaine versés ou crédités sur le compte, dans la mesure où ils doivent faire l'objet d'une déclaration en vertu du chapitre 3 du sous-titre A ou du chapitre 61 du sous-titre F de l'Internal Revenue Code des États-Unis.

Article 3

(...)

7. Tous les renseignements échangés sont soumis aux obligations de confidentialité et aux autres garanties prévues par la Convention, y compris les dispositions qui limitent l'utilisation des renseignements échangés.

8. Après l'entrée en vigueur du présent Accord, chaque Autorité compétente fournit une notification écrite à l'autre Autorité compétente, lorsqu'elle a la certitude que la juridiction de l'autre Autorité compétente a mis en place (i) des protections adéquates pour faire en sorte que les renseignements reçus conformément au présent Accord resteront confidentiels et seront utilisés uniquement à des fins fiscales, et (ii) les infrastructures nécessaires à un échange efficace (y compris des processus garantissant un échange de renseignements en temps voulu, précis et confidentiel, des communications efficaces et fiables et des moyens de résoudre rapidement les questions et préoccupations relatives aux échanges ou aux demandes d'échanges et d'administrer les dispositions de l'Article 5 du présent Accord). Les Autorités compétentes s'efforceront à se rencontrer avant septembre 2015 pour constater que chaque juridiction a mis en place ces protections et infrastructures.

Article 6

1. Réciprocité. Le Gouvernement des États-Unis convient de la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échange automatique réciproque de renseignements avec la Belgique. Le Gouvernement des États-Unis s'engage à améliorer davantage la transparence et à renforcer la relation d'échange avec la Belgique en continuant à adopter des mesures de nature réglementaire, et en défendant et en soutenant l'adoption de lois appropriées afin d'atteindre ce niveau équivalent d'échange automatique et réciproque de renseignements.

(...)



Annexe I

(...)

II. Comptes des personnes physiques préexistants. L'identification des Comptes déclarables américains parmi les Comptes préexistants détenus par des personnes physiques (« Comptes des personnes physiques préexistants ») s'effectue selon les règles et procédures suivantes.

A. Comptes non soumis à examen, identification ou déclaration. Sauf si l'Institution financière déclarante belge en décide autrement, soit eu égard à tous les Comptes de personnes physiques préexistants, ou, séparément, par rapport à un groupe clairement identifié de comptes, lorsque les règles de mise en oeuvre édictées par la Belgique prévoient la possibilité d'un tel choix, il n'est pas nécessaire d'examiner, d'identifier ou de déclarer les comptes de personnes physiques préexistants suivants comme Comptes déclarables américains :

1. Sous réserve de l'alinéa 2 du paragraphe E de la présente section, un Compte de personne physique préexistant dont le solde ou la valeur n'excède pas 50 000 \$ au 30 juin 2014.

(...)

V. Discussion par la Cour des marchés

V.1. QUANT A LA RECEVABILITE DU RECOURS

9. La décision attaquée a été prononcée par la Chambre contentieuse de l'APD le 24 avril 2025.

Il n'est pas contesté que la requête a été déposée au greffe de la cour dans le délai de 30 jours visé à l'article 108, §1^{er}, de la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données (ci-après, loi LCA).

Le recours est donc *recevable*.

V.2. QUANT A LA RECEVABILITE DE L'INTERVENTION VOLONTAIRE

10. Une intervention est conservatoire lorsqu'elle vise à sauvegarder les intérêts de l'intervenant ou d'une partie en cause (art. 15 C. jud.). Le rôle de l'intervenant conservatoire se limite à prendre parti en faveur de l'une des parties déjà présentes au procès. L'intervention est agressive lorsqu'elle a pour objet le prononcé d'une condamnation ou d'une décision judiciaire déclarative ou constitutive de droits, ou en d'autres mots lorsqu'elle crée un nouveau lien d'instance. Or une intervention volontaire ne peut pas constituer un moyen détourné permettant à la partie intervenante



d'échapper aux conséquences d'une forclusion qu'elle aurait encourue en n'agissant pas dans le délai applicable. L'intervention devant la Cour des marchés ne peut être que conservatoire et doit se limiter soit à soutenir les moyens d'annulation présentés par les requérants soit à soutenir la réfutation de ces moyens par l'autorité défenderesse. Dans le cas contraire, elle doit être qualifiée d'intervention agressive et est irrecevable (voy. notamment Bruxelles (Cour des marchés), 10 avril 2024, RG n°2023/AR/1335).

11. A titre principal, les plaignants demandent la confirmation de la décision attaquée et soutiennent la position de l'APD : il s'agit d'une intervention conservatoire, qui est *recevable*.

La demande formée à titre subsidiaire par les plaignants, en revanche, ne se limite pas à soutenir de la position défendue par l'APD dès lors qu'elle invite la cour, dans l'hypothèse où la décision devait être annulée, à se prononcer en pleine juridiction et à ordonner la cessation des transferts de données à caractère personnel litigieuses. Une telle demande est agressive et est, par conséquent, *irrecevable* à défaut d'avoir été introduite dans le délai légal.

V.3. QUAND AU FOND

PREMIER MOYEN DE L'ÉTAT BELGE : Violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution et violation du principe général des droits de la défense

Résumé des positions des parties

12. **L'État belge** fait valoir que les intervenants volontaires n'ont visé que le SPF Finances dans leur plainte, leur conseil étant en conflit d'intérêts en raison de ses liens avec plusieurs institutions financières. Or, la loi du 16 décembre 2015 désigne les institutions financières comme responsables du traitement dans le processus de transfert de données vers l'IRS. Il est donc essentiel que les institutions financières soient à la cause ainsi que le SPF Finances le sollicite. La procédure devant l'APD, telle qu'organisée par son règlement d'ordre intérieur, viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution ainsi que le principe général des droits de la défense dans la mesure où elle ne prévoit pas de possibilité d'intervention forcée par la partie défenderesse devant la Chambre contentieuse. Il convient donc d'écarter le règlement d'ordre intérieur de l'APD, d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause devant une autre composition de la Chambre contentieuse afin de permettre à l'État belge de faire intervenir les institutions financières.

À titre subsidiaire, si la Cour estime que le silence de la loi LCA exclut toute intervention forcée devant la chambre contentieuse, l'État belge demande à la cour de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle quant à la constitutionnalité de cette loi au regard des articles 10, 11 et 13 de la Constitution.



13. Selon l'APD, la décision attaquée ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution et respecte les droits de la défense. Les obligations propres aux institutions financières n'exonèrent pas l'État belge de sa responsabilité de traitement. La Chambre contentieuse statue dans les limites du litige qui lui est soumis et l'absence de mise en cause des institutions financières relève du choix du Service d'inspection. Elle n'a pas à se prononcer sur le retrait éventuel des conseils ni à imposer aux plaignants un autre avocat. En outre, la Chambre contentieuse n'est pas compétente pour se prononcer sur la constitutionnalité des règles procédurales qui encadrent son fonctionnement et l'article 13 de la Constitution ne trouve pas à s'appliquer dans le cadre d'une procédure administrative telle que celle menée devant l'APD. En ce qui concerne la demande d'écartement du règlement d'ordre intérieur sur la base de l'article 159 de la Constitution et la (nouvelle) demande de renvoi devant une autre composition de la Chambre contentieuse, elles sont irrecevables et non fondées. L'État belge n'explique pas clairement en quoi les articles 10, 11 et 13 de la Constitution seraient violés, ni ne démontre une atteinte aux droits de la défense. En tout état de cause, selon l'APD, il n'y a pas lieu de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. La Cour des marchés dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer sur le litige.

14. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

15. L'article 2 du Code judiciaire dispose que les règles qu'il énonce « *s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celle des dispositions dudit code* ».

Certes, le Conseil d'État a estimé que cette disposition « *ne concerne pas les procédures organisées par les législations qui régissent spécialement les juridictions administratives* » (C.E., 10 juin 1971, *Pas.*, 1972, IV, 71). Tel n'est toutefois pas le cas de la Cour des marchés. Du reste, la Cour de cassation a, à juste titre, rappelé que la procédure visée par cette disposition est déterminée par la nature de la juridiction et non par celle des intérêts en contestation (Cass., 11 février 1986, *Pas.*, I, p. 711) et le Conseil d'État a, pour sa part, confirmé que l'article 2 du Code judiciaire « *ne trouve à s'appliquer qu'aux règles de procédure devant les juridictions* » (C.E., 20 décembre 2021, n°216.966 ; C.E., 21 décembre 2023, n°258.297) et donc, a contrario, à toutes les juridictions du pouvoir judiciaire et ce, même si elles sont compétentes pour traiter un contentieux objectif.

16. En l'espèce, le législateur a, par une loi du 7 septembre 2023, complété plusieurs dispositions de la loi LCA afin de permettre à certains tiers intéressés d'une part d'introduire un recours devant la chambre contentieuse contre certaines décisions du Service inspection (art. 71 et 90) et, d'autre part, d'introduire un recours devant la Cour des marchés contre les décisions de la chambre contentieuse (art. 108, §3).



L'adoption de cette loi a fait suite à un arrêt n°5/2023 prononcé le 12 janvier 2023 par la Cour constitutionnelle, jugeant inconstitutionnel l'article 108, §1^{er}, de la loi LCA en ce que cette disposition ne comportait « *pas une règle en vertu de laquelle les personnes intéressées qui n'étaient pas parties à la procédure devant la chambre contentieuse de l'Autorité de protection des données peuvent introduire un recours devant la Cour des marchés contre la décision prise par la chambre contentieuse* ».

17. L'article 108 de la loi LCA vise spécifiquement le recours contre les décisions de la chambre contentieuse. Dans sa version d'origine, il ne visait pas les tiers intéressés par ces décisions, de sorte que la Cour constitutionnelle a pu considérer, à juste titre, que ces tiers étaient exclus d'un tel recours.

18. A titre principal, l'État belge demande à la cour d'écarter, sur la base de l'article 159 de la Constitution, le règlement d'ordre intérieur de l'APD en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité de faire intervenir, de façon forcée, des tiers devant la chambre contentieuse.

Il n'appartient cependant pas à l'APD mais au législateur de prévoir une telle option procédurale, de sorte qu'une éventuelle violation des dispositions constitutionnelles invoquées par l'État belge ne pourrait résulter que de la loi LCA.

19. A titre subsidiaire, l'État belge demande à la cour de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « *En ce qu'elle ne prévoit pas de possibilité d'intervention forcée par la partie défenderesse devant la Chambre contentieuse de l'Autorité de Protection des Données alors qu'elle autorise l'intervention volontaire de tout tiers lésé même pour la première fois dans le cadre d'un recours auprès de la Cour des marchés, la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection de données, et plus particulièrement sa section 3, est-elle conforme aux articles 10, 11 et 13 de la Constitution ?* ».

La différence de traitement dénoncée par l'État belge concerne d'une part la catégorie des parties contre lesquelles une plainte est déposée, qui ne peuvent attirer un tiers en intervention forcée et, d'autre part, la catégorie des tiers lésés qui peuvent intervenir « *même pour la première fois dans le cadre d'un recours auprès de la Cour des marchés* ».

Il convient toutefois d'opérer une distinction entre l'intervention volontaire devant la chambre contentieuse et l'intervention volontaire devant la Cour des marchés.

En ce qui concerne le second type d'intervention, il concerne une procédure distincte de celle qui se déroule devant la chambre contentieuse, de sorte que ces tiers intervenants volontaires relèvent manifestement d'une catégorie différente de celle des parties à la procédure devant la chambre contentieuse. Comme indiqué ci-avant, cette intervention a été introduite par la loi du 7 septembre



2023 afin de remédier à l'inconstitutionnalité relevée par la Cour constitutionnelle entre, d'une part, les parties à la procédure devant la chambre contentieuse, qui bénéficiaient d'un recours contre les décisions de cette dernière, et d'autre part les « tiers intéressés » qui ne jouissaient pas d'un tel recours. Il s'agissait donc, dans les deux cas, d'interventions devant la Cour des marchés. Or, l'article 26, §2, al. 2, 2° de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle dispense la juridiction, dont la décision est susceptible de pourvoi en cassation de poser une question préjudicielle lorsqu'il n'y a manifestement pas de violation des règles constitutionnelles invoquées.

Il pourrait en aller autrement en ce qui concerne le premier type d'intervention, à savoir celle qui peut s'opérer devant la Chambre contentieuse. Dans ce cas, en effet, il est question de deux types d'interventions relatives à la même procédure. Il convient cependant de rappeler que, en vertu de la même disposition, la cour n'est pas davantage tenue d'interroger la Cour constitutionnelle lorsqu'elle estime que la réponse à la question préjudicielle n'est pas indispensable pour rendre sa décision. Or, en l'espèce, il n'y a pas lieu à application des articles 71 et 90 de la loi LCA et, par conséquent, pas de possibilité pour que l'État belge soit victime de la discrimination qu'il allègue.

La cour en conclut qu'il n'y a pas lieu de poser de question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, d'autant que la cour ne perçoit pas en quoi l'article 13 de la Constitution, qui dispose que nul « ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne », serait violé par le dispositif précité ou en quoi les droits de la défense de l'État belge n'auraient pas été respectés.

DEUXIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Irrégularité de la composition de la Chambre contentieuse

Résumé des positions des parties

22. Selon **l'Etat belge**, l'APD n'a pas respecté l'arrêt du 20 décembre 2023 par lequel la Cour renvoyait la cause devant la Chambre contentieuse autrement constituée. Deux des trois membres se sont précédemment prononcé dans l'affaire, et ce maintien de deux membres sur trois constituerait, par ailleurs, une violation du principe d'impartialité. De plus, le président de la décision attaquée avait participé à la première décision et le seul membre non présent lors de celle-ci est un néerlandophone dont la maîtrise du français est incertaine. La décision attaquée a donc été adoptée en violation des droits de la défense, du droit d'être entendu, du principe d'impartialité, ainsi que des règles linguistiques (notamment l'article 41, §1^{er}, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative) et des principes généraux de bonne administration.

23. Selon **l'APD**, la Chambre contentieuse a déjà répondu en grande partie à ce moyen dans la décision attaquée, en ses §§ 107 à 126. La nouvelle composition de la Chambre contentieuse est conforme aux exigences de l'arrêt de la Cour des marchés du 20 décembre 2023. La décision relative à la composition a été adoptée en conformité avec l'article 43 du ROI de l'APD, auquel renvoie expressément l'article 33, § 2, LCA pour ce qui concerne les modalités de composition de la Chambre



contentieuse. La Chambre contentieuse ne comptant plus que deux membres francophones aptes à siéger, le président devait, conformément à la LCA, au ROI et à la Note de politique linguistique, les désigner. L'État belge ne démontre pas que ces membres auraient manqué d'impartialité, ni objective ni subjective. Enfin, l'APD ne comprend pas en quoi l'article 41, §1er, de la loi du 18 juillet 1966 serait applicable en l'espèce, l'État belge ne démontrant pas que la nouvelle composition y contreviendrait concrètement. Dans sa requête, l'État belge ne formulait pas de moyen basé sur une violation alléguée des droits de la défense et du droit d'être entendu de sorte que cette allégation est tardive et doit être déclarée irrecevable. Le deuxième moyen de l'État belge est donc irrecevable.

24. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

25. Il convient d'emblée de relever que l'invocation de la violation des droits de la défense et du droit d'être entendu n'a pas eu pour impact d'élargir la saisine de la cour : il s'agit uniquement d'un argument venant en soutien du deuxième moyen originaire, qui concernait déjà la composition de la Chambre contentieuse et qui avaient été formulés dans la requête.

La formulation de tels arguments peut intervenir postérieurement à l'introduction de la requête.

Il convient en effet de faire la distinction entre l'invocation de « nouveaux » moyens au sens de l'article 744, 3° du Code judiciaire et l'ajout de fondements et/ou d'arguments/faits/pièces au dossier aux moyens ou griefs qui ont été invoqués dans la requête.

Par conséquent, l'exception d'irrecevabilité n'est pas fondée.

26. Le principe général d'impartialité, qui s'applique à tout organe de l'administration et donc y compris à la Chambre contentieuse de l'APD, « *implique que les personnes appelées à intervenir dans une décision administrative examinent la situation de manière objective, sans préjugé ni idées préconçues* » (C.E., 24 février 2025, n°262.465). Il impose à l'autorité de s'organiser de manière à éviter de susciter chez l'administré une crainte légitime de partialité (impartialité objective) et lui interdit d'exprimer un quelconque parti pris ou préjugé à l'occasion de l'adoption d'un acte administratif (impartialité subjective) (A. DAOUT et M. DEKLEERMAKER, « Impartialité, indépendance et scrutin secret: 'principes' et applications », in S. Ben Messaoud et F. Viseur (dir.), *Les principes généraux de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 567 et s.).

Si la violation de ce principe, sous son angle subjectif, est suffisamment établie lorsqu'une « *apparence de partialité* » dans le chef d'« *un acteur de la procédure* » a « *pu susciter un doute légitime quant à l'aptitude à aborder la cause en toute impartialité* », il n'en demeure pas moins qu'il « *appartient à celui qui allègue que cet acteur n'a pas agi avec impartialité d'en apporter la preuve* », en rapportant « *des faits précis, légalement constatés, et de nature à faire planer un doute*



raisonnable quant à l'absence de parti pris dans le chef de ce dernier » (C.E., 24 février 2025, n°262.465). Quant à l'impartialité dans son volet objectif, elle « exige que la procédure présente suffisamment de garanties pour exclure des appréhensions légitimes à l'égard de l'autorité elle-même » (*Idem*). Enfin, l'impartialité d'un organe collégial « ne peut être mise en cause que si, d'une part, des faits précis, qui font planer des soupçons de partialité sur un ou plusieurs membres de ce collège, peuvent être légalement constatés et que, d'autre part, il ressort des circonstances de l'espèce que la partialité de ce ou de ces membres a pu influencer l'ensemble du collège » (*Idem*).

Le principe général d'impartialité « ne s'applique toutefois que dans la mesure où il se concilie avec la structure de l'administration active » et, en particulier, « la critique de partialité ne peut se fonder sur une situation qui découle seulement de l'application normale de la loi » (C.E., 24 février 2025, n°262.465). Il faut que l'application du principe d'impartialité structurelle soit compatible avec la nature et la structure propre de l'autorité administrative (Cass., 6 novembre 2023, RG n°C.23.0092.N). En d'autres termes, le principe d'impartialité ne peut conduire à restreindre trop fortement les choix liés à l'organisation de l'administration.

27. En ce qui concerne plus spécifiquement l'APD, il lui « incombe de traiter une plainte dans le respect du RGPD et des principes de bonne administration, en particulier du principe d'impartialité » et « il appartient aux juridictions compétentes de contrôler la manière dont l'Autorité de protection des données applique le RGPD, la loi du 3 décembre 2017 et les principes de bonne administration » (C. Const., arrêt n° 119/2025 du 18 septembre 2025, B.61.2 et B.64.2).

28. Sans être contestée sur ce point, l'APD fait valoir que la chambre contentieuse est composée d'un président et de six membres, dont trois sont francophones et trois sont néerlandophones⁶ et que sa pratique consiste, depuis des années, à ce que, lorsqu'un siège collégial composé de trois membres est constitué, elle veille « à ce qu'il soit majoritairement composé de membres relevant du rôle linguistique correspondant à la langue de la procédure » (ses conclusions, p. 26)⁷. Elle explique cependant qu'un des trois membres francophones avait un conflit d'intérêt et que, conformément à l'article 58, §1^{er} du Règlement d'ordre intérieur, il devait dans ce cas communiquer ce conflit d'intérêts au président de la chambre contentieuse à qui il appartenait de décider du retrait du membre concerné (ce qui a été le cas en l'espèce).

⁶ Cette composition était prévue par l'article 40, §1^{er} de la LCA, disposition qui a toutefois été abrogée par la loi du 25 décembre 2023, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2024. La dernière version de la LCA ne s'applique qu'aux procédures devant la Chambre Contentieuse ouvertes à partir de cette date. Les dossiers initiés avant cette date sont soumis aux dispositions de la LCA (ancienne version).

⁷ L'APD précise avoir « formellement adhéré » à cette pratique dans sa Note relative à la politique linguistique. En réalité, cette note ne prévoit pas explicitement ce qui est invoqué mais bien que, si le président de la chambre « ne siège pas dans la Chambre composée de trois membres, celle-ci est composée d'au moins deux membres du rôle linguistique dans lequel la procédure est traitée » (p. 6). En l'espèce, le président de la chambre n'a pas fait partie du siège de la seconde décision.



29. Il n'appartient pas à la cour de se prononcer sur la pertinence de la décision du président de la Chambre contentieuse en ce qui concerne l'existence du conflit d'intérêts litigieux et rien ne permet de suspecter qu'il s'agirait d'une manœuvre pour écarter le membre concerné.

Il en résulte que la Chambre contentieuse n'avait guère d'autre choix que de procéder comme elle l'a fait, à savoir remplacer le président de la première décision par un membre néerlandophone de la Chambre contentieuse et garder deux des membres francophones (les seuls disponibles) déjà présents lors de la première décision et ce, afin de respecter les règles qu'elle s'était fixée en termes de composition linguistique du siège. L'État belge peut d'autant moins se plaindre de cette pratique qu'il insiste par ailleurs sur le fait que « *s'agissant d'une affaire introduite en français et devant être traitée en français, la Chambre contentieuse siégeant dans cette affaire ne pouvait compter que des membres de langue française et/ou des membres de langue néerlandaise justifiant d'une connaissance suffisante de la langue française* » (ses conclusions, p. 28).

30. Sur le plan formel, l'injonction que la cause soit examinée par la chambre contentieuse autrement composée a été respectée et, compte tenu du nombre limité de membres appartenant à l'un ou l'autre rôle linguistique, le renouvellement complet de la chambre ne pouvait tout simplement pas être opéré (dans le même sens, même s'il est vrai dans une situation quelque peu différente, voy. Bruxelles (Cour des marchés), 22 février 2023, RG n°2022/AR/889).

31. L'État belge est d'ailleurs compétent, en tant que pouvoir exécutif, pour déposer des projets de loi afin de déterminer tant la composition de la chambre contentieuse que les moyens dont l'APD dispose, et, en tant que pouvoir législatif, pour les adopter.

32. Il ne découle par ailleurs ni de l'absence de « *mesure complémentaire d'instruction suite à la saisine de la chambre autrement composée, notamment auprès des banques pourtant responsables de traitement et seules à avoir accès aux informations communiquées* » ni de « *la motivation de l'écartement des deux avis du service d'inspection* » jugée « *à ce point implicite qu'elle en devient inexistante* » (conclusions de l'État belge, p. 29) que l'impartialité de la Chambre contentieuse pourrait être remise en question.

33. Quant à l'affirmation selon laquelle « *pour parvenir à ses fins, la Chambre contentieuse sort à ce point de ses compétences qu'elle en vient à excéder voire détourner ses pouvoirs* » (conclusions de l'État belge, p. 29), elle est liée au troisième moyen qui sera examinée ci-après.

34. La cour en conclut que ce grief n'est pas démontré.

35. L'État belge invoque également la violation de l'article 41, §1^{er} des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, qui dispose que les « *services centraux utilisent dans leurs rapports avec les particuliers celle des trois langues, dont ces particuliers ont fait usage* ».



Dans son arrêt n°144/2024 du 28 novembre 2024, la Cour constitutionnelle a décidé que l'article 57 de la loi du 3 décembre 2017, en ce qu'il laissait à l'APD le soin de déterminer l'emploi des langues dans les procédures menées devant elle, était incompatible avec l'article 30 de la Constitution et que, s'il appartenait au législateur de remédier à l'inconstitutionnalité constatée, il convenait afin de « *garantir le traitement des procédures devant le service d'inspection et la Chambre contentieuse* » et « *dans l'attente d'une intervention du législateur, d'appliquer par analogie les lois sur l'emploi des langues en matière administrative à ces procédures* » (C. Const., 28 novembre 2024, n°144/2024. B.9).

Il en résulte qu'il convient d'appliquer l'article 41, §1^{er} des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

36. L'État belge considère que la « *plainte des intervenants volontaires auprès de la Chambre Contentieuse de l'APD devait non seulement donner lieu à une décision en français mais également être instruite en français* (C.E., XXX c. Etat belge, arrêt n° 58.882, 27.03.1996), ce qui implique que tous les membres de la Chambre contentieuse de l'APD aient pu comprendre les éléments du dossier avant de statuer (C.E., XXX, arrêt n° 255.377 du 23 décembre 2022) » (ses conclusions, p. 28).

37. Si l'exigence selon laquelle la « *plainte des intervenants volontaires auprès de la Chambre Contentieuse de l'APD devait non seulement donner lieu à une décision en français mais également être instruite en français* » découle en effet de l'article 41 précité, comme le rappelle l'arrêt du Conseil d'État du 27 mars 1996, en revanche tel n'est pas le cas de l'exigence invoquée par l'État belge selon laquelle tous les membres de la Chambre contentieuse de l'APD doivent avoir « *pu comprendre les éléments du dossier avant de statuer* ».

L'arrêt du 23 décembre 2022 du Conseil d'État cité par l'État belge ne se réfère pas, en effet, à l'article 41 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative mais au principe du respect des droits de la défense.

En l'espèce, la cour ne perçoit pas en quoi l'article 41, §1^{er} des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative aurait été violé dès lors que tant l'instruction du dossier que la prise de décision litigieuse ont eu lieu en français.

Ce moyen n'est donc pas fondé.

38. Même à considérer que, par application du principe général selon lequel le juge est tenu de trancher le litige conformément à la règle de droit qui lui est applicable et a, dès lors, l'obligation de déterminer cette règle, la cour serait tenue de donner le fondement juridique qui s'impose eu égard à l'argument soulevé par l'État belge (soit le principe du respect des droits de la défense), encore convient-il de constater que la conclusion telle qu'énoncée ci-avant dans le n°36 n'en est pas modifiée.



En effet, il résulte de l'arrêt du 23 décembre 2022 du Conseil d'État que le principe général du respect des droits de la défense exige que les pièces unilingues d'un dossier disciplinaire soient traduites lorsque la composition de l'organe disciplinaire est bilingue sans que les mandataires politiques qui le composent ne soient tenus de démontrer leur connaissance du français et du néerlandais (C.E., 23 décembre 2022, n°255.377).

Le grief de l'État belge en l'espèce ne consiste cependant pas à reprocher l'absence de traduction en néerlandais des pièces du dossier mais à critiquer la connaissance prétendument insuffisante du français par le membre néerlandophone qui a participé à la décision litigieuse. Aucun élément ne permet toutefois de considérer que tel serait le cas en l'espèce, la seule circonstance qu'il ne se soit pas exprimé lors de l'audience ne pouvant suffire à rapporter cette preuve.

Il en résulte que le deuxième moyen, même requalifié, n'est pas davantage fondé en cette branche.

TROISIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Détournement et excès de pouvoir

Résumé des positions des parties

39. Par son troisième moyen, **l'État belge** estime qu'il appartient à l'APD de se prononcer sur le traitement critiqué au niveau de sa conformité au RGPD et non de déterminer si les règles du RGPD sont acceptables ou pas. La Chambre contentieuse se doit d'appliquer le RGPD, en l'occurrence l'article 96, sans s'octroyer un rôle de contrôle d'une éventuelle incompatibilité de cette disposition avec les traités. Il ressort de la décision attaquée que la Chambre contentieuse a manifestement outrepassé ses compétences. En déclarant l'article 96 du RGPD non conforme au TFUE, et notamment à l'article 351, en raison du temps écoulé depuis son adoption, elle s'est arrogée un pouvoir réservé à la Cour de justice. Pour justifier ce détournement de pouvoir, elle s'est appuyée à tort sur l'article 45, §9, RGPD et les décisions d'adéquation de la Commission européenne alors que ces éléments ne lui permettaient nullement d'examiner la validité du RGPD au regard des traités. Dès lors, l'État belge conclut que la décision doit être annulée pour excès et détournement de pouvoir.

40. Selon **l'APD**, la Chambre contentieuse peut, dans le cadre de son pouvoir d'interprétation du droit de l'Union et de sa mission de contrôle du RGPD, examiner la portée de l'article 96 à la lumière du droit de l'Union - notamment de l'article 351 TFUE - afin d'en assurer une interprétation conforme. Il ne s'agit ni d'une réécriture du droit ni d'un excès de pouvoir. L'argumentation de l'État belge repose sur une lecture erronée de la décision. La Chambre contentieuse ne s'est pas fondée sur l'article 351 TFUE pour écarter l'article 96 du RGPD, mais l'a évoqué par analogie afin d'en éclairer la portée transitoire. La Chambre contentieuse a donc agi dans les limites de sa mission de contrôle. En tout cas, la démonstration d'un détournement de pouvoir suppose de prouver que l'APD a agi dans un but illicite de manière exclusive et cette démonstration n'est pas rapportée par l'État belge. L'interprétation de l'article 96 du RGPD est conforme aux travaux préparatoires, à la jurisprudence et



aux principes du droit de l'Union. Une divergence d'interprétation ou une critique méthodologique ne constitue pas un détournement de pouvoir et n'affecte pas la légalité de la décision.

41. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

42. Le détournement de pouvoir « *consiste dans le fait pour une autorité administrative, agissant en apparence de manière tout à fait régulière, tant en ce qui concerne les motifs que le dispositif de la décision, d'user volontairement de ses pouvoirs afin d'atteindre exclusivement ou principalement un but illicite, c'est-à-dire un but autre que celui de l'intérêt général en vue duquel ces pouvoirs lui ont été conférés* » (C.E., 30 novembre 2022, n° 255.145 ; Bruxelles (Cour des marchés), 20 décembre 2023, 2023/AR/801, T.F.R., 2024/13).

43. Comme l'indique l'État belge, il appartient à la Chambre contentieuse, saisie d'une plainte, de se prononcer sur le traitement critiqué par le plaignant au niveau de sa conformité au RGPD. Elle exerce ainsi les pouvoirs énoncés à l'article 57, §1^{er} du RGPD, en ce compris celui de contrôler l'application du RGPD et de veiller au respect de celui-ci.

Cette mission implique nécessairement que la Chambre contentieuse soit compétente pour interpréter les dispositions du RGPD. En revanche, ni l'APD ni les juridictions nationales n'ont le pouvoir de déclarer invalide une norme du droit de l'Union. En effet, la Cour de justice de l'UE s'est arrogée le monopole de cette compétence dès lors que « *des divergences entre les juridictions des États membres quant à la validité des actes communautaires seraient susceptibles de compromettre l'unité même de l'ordre juridique communautaire et de porter atteinte à l'exigence fondamentale de la sécurité juridique* » (C.J.U.E., 22 octobre 1987, Foto-Frost, C-314/85, pt. 14-15 ; 15 avril 1997, Woodspring District Council, C-27/95, pt. 19-20 ; 10 janvier 2006, International Air Transport, C-344/04, pt. 27 ; 21, décembre 2011, Air Transport Association of America, C-366/10, pt. 47 ; voy. également C.J.U.E., 22 juin 2010, Melki, aff. jtes C-188/10 et C-189/10, pt. 54 ; 14 juin 2012, CIVAD, C-533/10, pt. 40 et les réf. citées ; C.J.U.E., 6 octobre 2015, Schrems I, C-362/14, pt. 61).

44. Cela étant précisé, c'est à tort que l'État belge estime que « *la Chambre contentieuse a déclaré l'article 96 du RGPD invalide par l'écoulement du temps depuis l'adoption du RGPD. Elle s'est donc arrogée une compétence de la Cour de justice de l'Union européenne* » (ses conclusions, p. 32).

En effet, non seulement la Chambre contentieuse n'a pas déclaré invalide l'article 96 du RGPD, mais elle a fait application de cette disposition en vérifiant si l'accord FATCA respectait le droit de l'Union européenne en vigueur avant l'entrée en vigueur du RGPD.



45. Les développements de la décision attaquée sur l'applicabilité temporelle de l'article 96 du RGPD ne reviennent pas à déclarer cette disposition invalide mais à l'interpréter, à l'aune notamment de l'article 351 du TFUE et de l'article 49 du RGPD, en ce sens qu'elle imposerait aux États membres de faire modifier ou abroger leurs accords internationaux antérieurs à l'entrée en vigueur du RGPD afin de les mettre en conformité avec celui-ci.

Que cette interprétation soit, ou non, correcte, est sans incidence à l'aune du moyen invoqué dès lors que, dans un cas comme dans l'autre, elle ne révèle aucun détournement de pouvoir.

Le moyen manque donc en fait.

46. Ce moyen est, en tout état de cause, sans intérêt dès lors qu'il vise des motifs de la décision attaquée qui ne constituent pas le fondement de celle-ci, la Chambre contentieuse ayant, comme indiqué ci-avant, fait une application de l'article 96 du RGPD indépendante de son interprétation relative à son application dans le temps.

Il est donc, en tout état de cause, si non irrecevable à tout le moins non fondé.

QUATRIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Violation de la motivation des actes administratifs

Résumé des positions des parties

47. **L'État belge** fait valoir que le Service d'inspection de l'APD n'avait constaté aucune infraction dans le chef du SPF Finances. En s'écartant de ces conclusions sans motivation, la Chambre contentieuse a violé la loi LCA et son obligation de motivation (formelle) dès lors que les rapports du Service d'inspection devaient être pris en compte, et tout écart expliqué, ce qui n'a pas été le cas.

48. **L'APD** souligne que la décision attaquée est adéquatement motivée. La Chambre contentieuse a pris connaissance des constats matériels du Service d'inspection sans les modifier, mais explique en détail (§§ 196@216) pourquoi elle s'écarte des conclusions juridiques tirées sur cette base. Le moyen doit donc être écarté.

49. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

50. Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs imposent à l'autorité d'indiquer dans ces actes « *des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision* », étant précisé que cette motivation doit être adéquate. La motivation est adéquate au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 lorsqu'elle permet au



destinataire de connaître les motifs de la décision le concernant, l'adéquation dépendant de l'ensemble des circonstances de la cause, notamment de la connaissance effective préalable que le destinataire a des éléments du dossier (Cass., 2 février 2017, RG n° C.15.0310.F).

51. La cour constate que la Chambre contentieuse s'est longuement expliquée sur les motifs pour lesquels elle a estimé devoir s'écarter des conclusions du Service d'inspection (voy. notamment les §§152, 187-191, 197, 209 de la décision attaquée).

C'est, pour le surplus, à juste titre que la Chambre contentieuse a considéré que, si elle ne peut « se départir de constats matériels du SI qu'à l'appui de preuves contraires », elle « demeure en revanche libre de substituer son appréciation motivée en droit à celle du SI et ce, sur les constats matériels que ce dernier a opérés dans l'exercice de ses pouvoirs d'enquête » (§188).

Or, la décision attaquée est abondamment motivée quant aux raisons qui ont amené la Chambre contentieuse à substituer son appréciation en droit à celle du SI, tout en relevant par ailleurs, que « le premier rapport du SI ne conclut pas à la conformité de l'accord « FATCA » au droit de l'Union avant le 24 mai 2016 » (§190).

52. Le quatrième moyen est, par conséquent, manifestement non fondé, tant en fait qu'en droit.

CINQUIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Inapplicabilité de l'article 351 du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Résumé des positions des parties

53. Selon l'Etat belge, la Chambre contentieuse a utilisé l'article 351 TFUE pour démontrer que l'article 96 du RGPD ne s'appliquait plus, ce qui est juridiquement infondé. L'article 351 du TFUE régit la compatibilité des traités bilatéraux conclus avant l'adhésion d'un État à l'UE avec les traités de l'UE, tandis que l'article 96 du RGPD concerne la validité des accords internationaux relatifs au transfert de données personnelles vers des pays tiers ou organisations internationales conclus avant le 24 mai 2016. Ces deux articles proviennent d'instruments différents et ont des portées différentes et une analogie entre eux n'est pas pertinente. L'utilisation de l'article 351 du TFUE pour justifier l'inapplicabilité de l'article 96 est donc inappropriée.

54. Contrairement à ce que suggère l'Etat belge, selon l'APD, la Chambre contentieuse ne soutient aucunement, ni dans la décision attaquée, ni dans les présentes conclusions, que l'article 351 du TFUE est applicable en l'espèce. Elle ne se réfère à l'article 351 du TFUE que pour faire état de l'interprétation de la Cour de justice, qu'elle estime transposable par analogie à l'article 96 du RGPD et souligne ainsi l'influence de l'article 4, §3, TUE, appliqué à la lumière de l'article 351 du TFUE sur l'article 96 du RGPD.



55. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

56. La cour renvoie, en ce qui concerne ce moyen, aux développements qui précèdent (ci-avant, §§43-45), qui peuvent être considérés comme étant reproduits ici *mutatis mutandis* et dont il résulte d'une part que ce moyen manque en fait (la décision attaquée n'ayant pas utilisé l'article 351 du TFUE pour démontrer que l'article 96 du RGPD ne s'appliquait plus) et, d'autre part, qu'il est irrecevable, à tout le moins non fondé à défaut d'intérêt (les motifs de la décision attaquée visés par ce moyen ne constituant pas le fondement de la décision attaquée).

57. La circonstance que l'analogie opérée par la décision attaquée entre l'article 96 du RGPD et l'article 351 du TFUE ne serait pas pertinente est sans incidence, compte tenu de ces considérations, sur la validité de la décision attaquée.

58. Le moyen n'est donc pas fondé.

SIXIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Mécanisme du guichet unique prévu à l'article 56 du RGPD

Résumé des positions des parties

59. Le sixième moyen de **l'État belge** souligne que, bien que l'accord FATCA soit une convention bilatérale, elle s'applique à l'ensemble des États membres de l'UE. La CNIL, le Conseil d'État français et la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg ont jugé que l'accord respecte le RGPD. La plaignante ne pouvait ignorer ces décisions et les responsables du traitement, tels que la BNP, disposent d'établissements (principaux) en France. La Chambre contentieuse a ainsi mal interprété les articles 56.1 et 56.2 RGPD.

60. **L'APD** fait valoir que le mécanisme du guichet unique prévu à l'article 56 du RGPD ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, en raison de l'article 55.2 du RGPD. L'APD est la seule compétente en vertu de l'article 55 du RGPD et de l'article 4 de la LCA pour se prononcer sur la plainte en cause. La Chambre contentieuse reconnaît que d'autres autorités nationales et juridictions se sont déjà prononcées sur les transferts vers l'IRS, mais chaque autorité reste seule compétente sur son territoire et conserve sa liberté d'appréciation. Elle n'est donc pas liée par ces décisions.

61. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.



Discussion par la Cour

62. L'article 56 du RGPD prévoit un mécanisme de guichet unique pour « *les entreprises établies dans l'Union qui agissent à l'échelle européenne* », qui permet à l'entreprise concernée de n'avoir « *pour interlocuteur qu'une seule autorité de protection des données auprès de laquelle elle répond de l'ensemble de ses obligations au titre du RGPD* », autorité qui est appelée « *chef de file* » (S. POUILLAUDE, « « Attraper les GAFAM », ou le guichet unique en droit de la protection des données personnelles : fonctionnement, bilan et perspectives », *R.D.U.E.*, 2023/1, p. 129).

Comme le précise l'article 56, §1^{er} du RGPD, cependant, cette disposition s'applique « *(s)ans préjudice de l'article 55* », dont le paragraphe 2 dispose que, lorsque « *le traitement est effectué par des autorités publiques ou des organismes privés agissant sur la base de l'article 6, paragraphe 1, point c) ou e), l'autorité de contrôle de l'État membre concerné est compétente* » et que, « *(d)ans ce cas, l'article 56 n'est pas applicable* ».

63. Tel est manifestement le cas en l'espèce, comme le relève la décision attaquée : « *La plainte soumise à l'examen de la Chambre Contentieuse porte en effet sur la communication (transfert) (soit un traitement au sens de l'article 4.2 du RGPD) de données personnelles (au sens de l'article 4.1. du RGPD) par une autorité publique belge (la défenderesse) à une autorité publique étrangère (l'IRS) en exécution de l'accord « FATCA » et de la Loi belge du 16 décembre 2015* » (§98).

C'est donc à juste titre que la décision attaquée a considéré que le mécanisme du guichet unique n'était pas applicable dans la présente cause.

64. Ce moyen n'est donc, manifestement, pas fondé.

SEPTIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Violation de l'article 96 du RGPD

Résumé des positions des parties

65. Le septième moyen de l'État belge se divise en deux branches.

Dans la **première branche** de son moyen, l'État belge fait grief à la décision attaquée d'avoir procédé à une interprétation de l'article 96 du RGPD malgré « *la limpidité de sa rédaction violant ainsi le principe d'interprétation cessat in claris et la jurisprudence du Tribunal de l'Union européenne selon laquelle une disposition du droit de l'Union ne peut faire l'objet d'une interprétation autre que littérale que si et seulement si cette disposition n'est pas claire et précise* ». Selon lui, l'article 96 doit s'appliquer sans limite dans le temps tant qu'il n'y a pas de modification, de remplacement ou de révocation de l'accord international concerné et la Chambre contentieuse s'est érigée en législateur,



l'article 4, §3 du TUE (qui consacre notamment le principe de coopération loyale) ne trouvant pas à s'appliquer en l'espèce.

Dans la **seconde branche** de son moyen, l'État belge affirme que l'accord FATCA respectait le droit de l'UE au moment où il a été conclu, ce qui ressort clairement des analyses effectuées par la Commission de la protection de la vie privée dans son avis n° 61/2014 rendu le 17 décembre 2014 et de la délibération du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale AF n° 52/2016 du 15 décembre 2016. En outre, la Cour constitutionnelle a considéré que la loi du 16 décembre 2015 et, partant, l'accord FATCA, n'étaient contraires ni à l'article 22 de la Constitution, ni à l'article 8 de la CEDH, ni à la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel⁸. L'arrêt de la Cour constitutionnelle a le caractère de vérité constitutionnelle et ne peut être remis en question sur les points qu'il a tranchés.

66. L'**APD** estime à titre principal, après avoir rappelé trois balises, que l'accord FATCA n'est pas conforme au droit de l'UE applicable avant le 24 mai 2016. La CPVP n'a pas été consultée sur l'accord FATCA lui-même, les modifications de la loi du 16 décembre 2015 ne suffisent pas à clarifier les finalités des transferts vers les États-Unis, et ces arguments ne permettent pas de conclure à l'illégalité de la décision attaquée. Dans son arrêt du 9 mars 2017, la Cour constitutionnelle ne s'est penchée que de manière très partielle sur la loi et non sur la conformité des transferts vers un pays tiers ni sur les garanties de protection des données transfrontalières. En tout cas, la Cour constitutionnelle, lorsqu'elle se prononce sur un recours en annulation, ne décerne jamais, en rejetant ce recours, un « brevet de constitutionnalité » à la loi attaquée. Si la Cour des marchés devait avoir un doute quant à la conformité de l'accord FATCA au droit de l'UE applicable avant le 24 mai 2016, elle doit adresser à la Cour de justice des questions préjudicielles.

A titre subsidiaire, l'Etat belge attribue à tort à la décision une portée sur l'applicabilité temporelle de l'article 96 du RGPD. L'article 4, §3, TUE impose aux États membres de respecter le principe de coopération loyale les obligeant à négocier et à mettre en conformité les accords internationaux, y compris ceux conclus avant l'entrée en vigueur du RGPD, afin de garantir leur respect du RGPD. Ce devoir découle également de la *ratio legis* du RGPD et de la recommandation de l'EDPB de réévaluer les anciens accords. La référence de l'Etat belge au Conseil d'État français a une portée limitée en Belgique : l'article 96 reste applicable, mais ses conditions ne sont pas remplies ici car l'accord FATCA n'était pas conforme au droit de l'Union avant le 24 mai 2016, et la référence à la décision de la Cour administrative du Luxembourg est inopérante, cette juridiction ne se prononçant pas sur l'applicabilité temporelle de l'article 96. Si la Cour des marchés devait avoir un doute quant à l'applicabilité temporelle de l'article 96 du RGPD, elle doit adresser à la Cour de justice des questions préjudicielles.

⁸ La cour relève que la Cour constitutionnelle ne s'est, logiquement, pas prononcée sur le respect par la loi du 16 décembre 2015 de la loi du 8 décembre 1992, n'étant pas compétente pour ce faire (B.13.2 et B.16.1).



67. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD (et proposent également des questions préjudicielles).

Discussion par la Cour

Première branche du moyen

68. Selon l'État belge (ses conclusions, pp. 41-42) :

« Il est également nécessaire de rappeler le principe selon lequel une disposition claire ne doit pas être interprétée. Ainsi, « un texte clair et précis, affirme la Cour, à maintes reprises, « ne comporte aucune interprétation » (...).

Selon le Professeur Van de Kerckove, « « Ne pas interpréter un texte clair » signifie donc dans cette perspective, « ne pas faire prédominer une interprétation fondée sur l'esprit de la loi, sur une interprétation fondée sur son texte même ». Au-delà de l'énoncé d'une simple « règle de probité intellectuelle », telle est bien d'ailleurs la portée que l'on peut reconnaître à l'article 5 du titre V du projet (abandonné) de Livre préliminaire du Code civil, qui disposait que « quand une loi est claire, il ne faut point en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit » » (...).

Le Professeur Frydman va plus loin en précisant que :

« La qualité du jugement se mesure désormais son exactitude, qui manifeste elle-même la soumission inconditionnelle du juge à l'ordre de la Loi et du Législateur souverain. Ces qualités de fidélité, de docilité et même de soumission complète seront mises en évidence, de façon répétée et insistante, par une partie importante de la doctrine du 19ème siècle, notamment par les privatistes qui commentent le Code civil. Leurs propos expriment clairement l'idée que l'exactitude du jugement et la soumission à la volonté du Législateur doivent l'emporter sur le caractère « raisonnable » ou « juste » au sens ancien du terme. Laurent affirme ainsi sans équivoque que « le juge n'est point le ministre de l'équité, il est l'organe et l'esclave de la loi ». Dès lors, comme le confirme DURANTON, « le magistrat doit juger suivant la loi, fut-elle injuste ». C'est pourquoi, écrit MOURLON, « un bon magistrat humilie sa raison devant celle de la loi » et « lorsque la loi est claire, le juge doit la suivre alors même que son application paraît peu raisonnable et contraire à la raison naturelle » ».

69. Par cette formulation, l'État belge suggère que tant feu le professeur van de Kerchove que le professeur Frydman adhéreraient à la doctrine du sens clair. Il détourne de la sorte leurs propos, voire porte atteinte à la mémoire du premier.



En effet, l'article de feu M. van de Kerchove cité par l'État belge pour appuyer ses affirmations constitue en réalité « *une critique pertinente de la doctrine du sens clair des textes* » (Conclusions de l'avocat général Henkes avant Cass., 14 décembre 2007, *T.F.R.*, 2008/14, p. 769 et avant Cass., 25 septembre 2014, *Pas.*, 2014/9, p. 1982). Pour ne citer que la conclusion de l'auteur : « *En conclusion, il semble qu'il n'y ait qu'un terme approprié pour qualifier l'usage que fait de la notion de clarté la doctrine dite du « sens clair des textes », encore largement accréditée par notre Cour suprême, c'est celui de fiction juridique. Comme toute fiction juridique, celle d'une clarté textuelle absolue, ou même seulement indépendante de toute interprétation préalable, nous paraît théoriquement indéfendable* » (M. VAN DE KERCHOVE, « La doctrine du sens clair des textes et la jurisprudence de la Cour de cassation de Belgique », in *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, FUSL, Bruxelles, 1978, p. 30).

Il n'en va pas différemment du professeur Frydman, qui ne va pas « *plus loin* » que M. van de Kerchove dans son article cité, mais résume la doctrine du sens clair du 19^{ème} siècle, pour ensuite évoquer une « *conception fixiste, et à proprement parler conservatrice, de la qualité des décisions de justice* » qui « *sera battue en brèche à partir de la fin du 19^{ème} siècle* » (F. FRYDMAN, « L'évolution des critères et des modes de contrôle de la qualité des décisions de justice », Série des Working Papers du Centre Perelman de philosophie du droit n°2007/4, p. 6).

Et pour cause, les théories du langage et l'herméneutique ont montré les limites de l'« acte clair » ou du « sens clair » : la reconnaissance de la clarté d'un texte signifie simplement qu'il n'a pas fait l'objet d'interprétations divergentes (Ch. PERELMAN, « Ordre juridique et consensus », *J.T.*, 1982, p. 133 ; F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, F.U.S.L., 2002, p. 416), même si ce mythe « *continue d'imprégner les conceptions naïves du droit et de la justice, mais aussi les discours juridiques et jusqu'aux motivations des juges, quand bien même ils ne s'en serviraient que comme d'un alibi commode* » (B. FRYDMAN, *Le sens des lois. Histoire de l'interprétation et de la raison juridique*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, et Paris, L.G.D.J., 2011, pp. 670-671). Comme le relève l'avocat général Henkes, la théorie selon laquelle « *interpretatio cessat in claris* » doit à tout le moins « *être nuancée avec fermeté* » (ses conclusions avant Cass., 14 décembre 2007, *T.F.R.*, 2008/14, p. 769 et avant Cass., 25 septembre 2014, *Pas.*, 2014/9, p. 1982).

70. L'État belge cite, enfin, une décision du 16 décembre 2020 dans lequel le Tribunal de l'Union européenne a considéré que « *La seule interprétation littérale (...) n'étant pas concluante, le Tribunal rappelle que, pour interpréter une disposition du droit de l'Union, il faut tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie* », et en déduit que, « *a contrario, une disposition du droit de l'Union ne peut faire l'objet d'une interprétation autre que littérale que si, et seulement si, cette disposition n'est pas claire et précise* » (ses conclusions, p. 42).

Une analyse plus poussée de la jurisprudence de la Cour de justice permet toutefois de remettre en cause l'idée d'une hiérarchie arrêtée dans les méthodes d'interprétation auxquelles elle recourt. Ainsi, plusieurs auteurs considèrent que c'est l'interprétation téléologique qui est la méthode



d'interprétation privilégiée de la Cour de justice (H. GAUDIN, « Le temps et le droit communautaire. Remarques introductives autour du droit positif », *Les dynamiques du droit européen en début de siècle – Études en l'honneur de Jean-Claude Gautron*, Éditions A. Pedone, Paris, 2004, p. 355 ; C. FLAESCH-MOUGIN, « Typologie des principes de l'Union européenne », in *Le droit de l'Union européenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Éd. Apogée, Rennes, 2006, p. 121). Certes, le tribunal a pu donner l'impression contraire, en décidant que, « *les interprétations littérale, historique et systématique* » d'un règlement ne permettant pas d'en apprécier la portée, il y avait lieu « *d'interpréter la réglementation en cause en se fondant sur sa finalité* » (T.U.E., 25 mars 1999, Gencor, T-102/96, pt. 148 et les réf. citées). Il faut toutefois rappeler que la Cour de justice a décidé, dans son arrêt *Sturgeon*, que le règlement n°261/2004 devait être interprété en ce sens que, en cas de vol retardé d'au moins trois heures, les passagers pouvaient être assimilés aux passagers de vols annulés afin d'obtenir une indemnisation prévue uniquement pour ces derniers. Malgré les termes parfaitement clairs du texte, les juges européens ont fondé cette solution sur la finalité du règlement et sur l'application combinée des principes d'égalité de traitement et d'effet utile (C.J.U.E., 19 novembre 2009, *Sturgeon*, affaires jointes C-402/07 et C-432/07, pt. 40-69).

Il en résulte que l'article 96 du RGPD doit être interprété et que cette interprétation ne doit pas nécessairement s'arrêter à ses termes littéraux.

71. Pour le surplus, la cour a déjà rappelé que la décision attaquée n'avait nullement invalidé l'article 96 du RGPD mais donné une interprétation de cette disposition. La Chambre contentieuse a, pour justifier cette interprétation, recouru aux méthodes historique, systémique et téléologique d'interprétation.

Pour le surplus, il n'est pas indispensable de déterminer si cette interprétation doit, ou non, être confirmée dès lors que la décision attaquée a fait application de l'article 96 du RGPD et conclu que l'accord FATCA ne respectait pas le droit de l'Union applicable avant l'entrée en vigueur de cette disposition (voy. cependant, ci-après §84).

La première branche du moyen, pour autant qu'elle doive être considérée comme étant recevable compte tenu de l'absence précitée d'intérêt, est donc à tout le moins non fondée.

Seconde branche du moyen

72. En ce qui concerne la seconde branche, elle implique de reprendre l'article 96 du RGPD, qui dispose :

« *Les accords internationaux impliquant le transfert de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales qui ont été conclus par les États membres avant le 24 mai 2016 et qui respectent le droit de l'Union tel qu'il est applicable avant cette date restent en vigueur jusqu'à leur modification, leur remplacement ou leur révocation* ».



Cette disposition fixe trois conditions pour permettre à un accord international de ne pas être remis en cause par le RGPD : avoir été conclu avant le 24 mai 2016, être conforme au droit de l'Union tel qu'il était applicable avant cette date et n'avoir pas été modifié, remplacé ou révoqué.

73. Contrairement à ce qu'a considéré le Conseil d'État français, il n'y a pas lieu, pour l'application de cette disposition « *de rechercher, dans un premier temps* », si un accord conclu avant le 24 mai 2016 « *respecte les dispositions du règlement du 27 avril 2016, qui sont d'effet direct, et seulement dans l'hypothèse où tel ne serait pas le cas, de vérifier, dans un second temps, si cet accord respecte le droit de l'Union européenne tel qu'il était applicable avant la signature du règlement.* » (C.E. fr., 19 juillet 2019, §19). Il convient, au contraire, de vérifier dans un premier temps si un accord bilatéral conclu avant le 24 mai 2016 respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant cette date, auquel cas il ne peut être remis en cause par le RGPD. La question de savoir si, dans le cas contraire, il convient de vérifier sa conformité avec ce règlement sera soumise à la Cour de justice.

74. La cour ne peut davantage suivre l'État belge lorsqu'il affirme que « (s)'il est vrai que l'article 96 du RGPD s'applique à l'Accord FATCA, l'on doit constater que la loi du 16 décembre 2015 le transpose en droit belge » et que l'on « *ne peut donc traiter de l'Accord FATCA sans traiter de la loi du 16 décembre 2015 contrairement à ce que soutient l'APD en termes de conclusions suivie par les intervenants volontaires* » (ses conclusions, p. 14). En effet, l'article 96 vise uniquement la compatibilité de l'accord international avec le droit de l'Union, et ne fait aucune référence aux normes nationales de transposition de cet accord par un État membre. Et pour cause, la *ratio legis* de l'article 96 est de cadrer le respect par l'accord de ce droit de l'Union et, donc, en ce compris les obligations du pays tiers qui est partie à cet accord (obligations qui ne peuvent, par définition, pas résulter de la loi de transposition de l'État membre de l'UE).

75. La cour ne peut, en outre, suivre la décision attaquée – mais sans que cela n'affecte sa légalité – en ce qu'elle considère, en son §195, que l'article 96 du RGPD doit être lu à la lumière du considérant 102 du règlement alors que celui-ci concerne manifestement, comme le relève à juste titre l'État belge (ses conclusions, p. 46), la conclusion d'accords postérieurs à l'entrée en vigueur du RGPD.

76. Il convient, enfin, de relever qu'il n'est pas contesté par l'État belge que le transfert vers un pays tiers de données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement, ou destinées à faire l'objet d'un traitement après leur transfert, n'est pas régi uniquement par les dispositions spécifiques qui lui sont consacrées par le chapitre IV de la directive 95/46/CE, mais également par les autres règles de cette directive (cfr. la décision attaquée, §194), ce que confirme du reste l'article 25 de la directive lorsqu'il précise : « *sous réserve du respect des dispositions nationales prises en application des autres dispositions de la présente directive* ».

77. Pour le surplus, les parties sont en désaccord quant au fait que l'accord FATCA respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016.



Pour l'État belge, le respect avec le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, résulterait à suffisance des analyses effectuées par la Commission de la protection de la vie privée dans ses avis n° 61/2014 du 17 décembre 2014⁸⁷ et n° 28/2015 du 1^{er} juillet 2015, des rapports du Service d'inspection, de la délibération du Comité sectoriel pour l'Autorité Fédérale AF n° 52/2016 du 15 décembre 2016 autorisant le SPF Finances à transmettre à l'IRS les renseignements financiers des comptes déclarables de contribuables américains qui lui sont transmis par les institutions financières dans le cadre de l'accord intergouvernemental FATCA du 23 avril 2014 entre la Belgique et les Etats-Unis, mais également de l'arrêt du 9 mars 2017 de la Cour constitutionnelle, qui a rejeté le recours en annulation introduit contre la loi du 16 décembre 2015 qui met en œuvre l'accord FATCA.

78. En revanche, selon la décision attaquée et l'APD, l'accord FATCA viole le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, et notamment :

- l'article 6.1.b) de la Directive 95/46/CE qui impose que les données soient collectées pour « *des finalités déterminées, explicites et légitimes* », condition qui est également imposée par l'article 8.2 de la Charte des droits fondamentaux et ne serait pas respectée par l'accord FATCA qui fait référence à l'amélioration de règles fiscales internationales, à la mise en œuvre des obligations issues de la loi américaine « FATCA », ou à des « *fins fiscales* », formules qui renvoient à « *l'expression d'un objectif général, certes légitime* » mais pas aux finalités spécifiques et déterminées exigées par la directive (comme l'a relevé le Groupe de l'Article 29 dans son document WP 234),
- l'article 6.1.c) de la Directive 95/46/CE en ce que le système mis en place par l'accord FATCA ne serait pas proportionné dès lors qu'il s'agit d'un « *système de transfert automatique et annuel de données sur la base du critère de nationalité américaine et de comptes bancaires déclarables (article 2 de l'accord « FATCA » et article 5 de la Loi du 16 décembre 2015) sans indication qu'une quelconque loi fiscale aurait été violée* » et non d'un « *système de transfert de données sur une base ad hoc opéré à la demande des autorités américaines et fondé sur la présence d'indices nécessitant ledit transfert de données compte tenu des finalités poursuivies* » (§219), ce qui aurait été condamné par la Cour de justice dans ses arrêts C-293/12 et C-594/12 du 8 avril 2014 (pt. 58) et C-175/20 du 24 février 2022 (pt. 74-76)⁹, l'exemption des comptes dont le solde n'excède pas 50.000 \$ ne pouvant être prise en considération dès lors qu'elle dépend du bon vouloir des institutions financières (annexe A du traité, point II, A.1),
- les « *autres garanties résultant de l'application de la Directive 95/46/CE au regard des transferts automatiques de données à des fins fiscales* » (§240), notamment l'absence de délai de conservation des données (§241) ou l'absence, dans l'accord, d'informations conformes aux articles 10 et 11 de la Directive (§242).

⁹ L'interprétation de ces arrêts par la décision attaquée est contestée par l'État belge en p. 52 et s. de ses conclusions.



Les plaignants invoquent pour leur part, en soutien de la conclusion de la décision attaquée selon laquelle l'accord FATCA ne respecterait pas le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, le Rapport PETI de mai 2018, la Note de la présidence slovène du Conseil de l'Union européenne du 19 octobre 2021, une Déclaration du président de l'IRS de mars 2022, la recommandation du Comité Européen de la Protection des Données (« EDPB ») et la position du Contrôleur européen de la protection des données (« EDPS ») dans son avis n° 2/2015 du 8 juillet 2015.

79. L'article 6.1.b) de la Directive 95/46/CE impose que les données soient collectées pour « *des finalités déterminées, explicites et légitimes* ». L'article 7 prévoit les principes relatifs à la légitimation des traitements de données, et précise notamment qu'un tel traitement ne peut être effectué que s'il est nécessaire « *à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique, dont est investi le responsable du traitement ou le tiers auquel les données sont communiquées* » (e).

En ce qui concerne les exigences identiques du RGPD, la Cour de justice a considéré que l'exigence selon laquelle les finalités du traitement doivent être (C.J.U.E, 24 février 2022, « SS » SIA, C-175/20, pt. 64-66) :

- déterminées implique que « *celles-ci doivent être identifiées, au plus tard, lors de la collecte des données à caractère personnel* »,
- explicites requiert qu'elles doivent « *être énoncées clairement* »
- légitimes impose que ces finalités assurent un traitement licite au sens de l'article 6 du RGPD, qui reprend la condition relative au fait que le « *traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement* ».

Si les finalités sont nécessaires à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investie l'administration fiscale, cette circonstance suffit à satisfaire l'exigence de licéité, et donc de légitimité précitée et, en outre, « *la perception de l'impôt et la lutte contre la fraude fiscale doivent être considérées comme étant des missions d'intérêt public* » (C.J.U.E, 24 février 2022, « SS » SIA, C-175/20, pt. 69-70).

L'article 6.1.c) de la Directive 95/46/CE prévoit que les données personnelles doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement* ».

En ce qui concerne l'exigence identique reprise dans l'article 5, §1^{er}, c) du RGPD, la Cour de justice a rappelé que « *les dérogations et les restrictions au principe de la protection de telles données doivent s'opérer dans les limites du strict nécessaire* » et que « *le responsable du traitement, y compris lorsqu'il agit dans le cadre de la mission d'intérêt public dont il a été investi, ne peut procéder, de*



manière généralisée et indifférenciée, à la collecte de données à caractère personnel » et « doit s'abstenir de collecter des données qui ne sont pas strictement nécessaires au regard des finalités du traitement » (C.J.U.E, 24 février 2022, « SS » SIA, C-175/20, pt. 73-74).

L'article 26, §2 de la directive dispose par ailleurs qu'un État membre « *peut autoriser un transfert, ou un ensemble de transferts, de données à caractère personnel vers un pays tiers n'assurant pas un niveau de protection adéquat au sens de l'article 25 paragraphe 2, lorsque le responsable du traitement offre des garanties suffisantes au regard de la protection de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes, ainsi qu'à l'égard de l'exercice des droits correspondants (...)* ».

Enfin, la Cour de justice a rappelé que, conformément à l'article 52, §1^{er} de la Charte des droits fondamentaux, « *toute limitation de l'exercice des droits et des libertés reconnus par celle-ci, parmi lesquels figurent, notamment, le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 7 de la Charte, et le droit à la protection des données à caractère personnel, consacré à l'article 8 de celle-ci, doit être prévue par la loi, ce qui implique, en particulier, que la base légale qui permet l'ingérence dans ces droits doit définir elle-même la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné* » et que « *la réglementation comportant une mesure permettant une telle ingérence doit prévoir des règles claires et précises régissant la portée et l'application de la mesure en cause et imposant des exigences minimales, de telle sorte que les personnes dont les données à caractère personnel ont été transférées disposent de garanties suffisantes permettant de protéger efficacement ces données contre les risques d'abus* » (C.J.U.E, 24 février 2022, « SS » SIA, C-175/20, pt. 54-55).

80. Cet arrêt de la Cour de justice permet, sans doute, de donner un éclairage précieux à la problématique soumise à la cour, en partant du postulat que ses enseignements puissent être transposés intégralement à la directive 95/46. Il résulte toutefois des points 77 et 78 ci-avant qu'il existe une incertitude réelle quant à l'interprétation à donner à l'état du droit de l'Union applicable avant le 24 mai 2016 et à son respect par l'accord FATCA, de sorte qu'il se justifie de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles reprises dans le dispositif du présent arrêt.

Contrairement à ce qu'invoque, ou semble invoquer l'État belge, l'existence de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 9 mars 2017 n'a pas pour conséquence d'empêcher que soient posées de telles questions dès lors, d'une part, que cet arrêt ne statue que sur la *constitutionnalité* de la *loi du 16 décembre 2015* (certes lu en combinaison avec l'article 8 de la CEDH) et non sur le respect par l'*accord FATCA* du *droit de l'Union* et, d'autre part, que le juge national doit écarter les appréciations d'une juridiction nationale supérieure, y compris constitutionnelle, si celles-ci ne sont pas conformes au droit de l'Union (C.J.U.E., 26 septembre 2024, MG, C-792/22, pt. 61-62).

81. Les questions à poser porteront donc tout d'abord – outre celle évoquée au §73 – sur le caractère suffisamment déterminé des finalités reprises dans l'accord FATCA combiné à la question, qui lui est liée en l'espèce, de la proportionnalité du système mis en place par cet accord. Il semble en effet à la



cour que le caractère plus ou moins déterminé des finalités d'un traitement est susceptible d'avoir un impact sur l'appréciation de son caractère proportionné.

82. Ensuite, il convient d'interroger la Cour de justice au regard notamment de l'article 26, §1^{er}, d) de la directive quant à l'exigence de réciprocité effective et de l'article 26, §2 de la directive et des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, quant aux informations que doit, à titre de garanties suffisantes, contenir l'accord international, visé par l'article 96 du RGPD, qui prévoit un transfert de données à caractère personnel vers un État tiers.

83. Il convient également d'interroger la Cour de justice sur la charge de la preuve des conditions de l'article 96 du RGPD et sur sa portée, notamment en ce qui concerne les dispositions du RGPD qui ne sont pas concernées par un accord international antérieur à la date du 24 mai 2016.

84. Enfin, la Cour se demande s'il ne serait pas opportun de demander à la Cour de justice de statuer sur l'interprétation à donner à l'article 96 du RGPD telle que retenue par la décision attaquée, selon laquelle cette disposition n'implique pas une autorisation pour les États membres de maintenir inchangés leurs accords incompatibles avec le RGPD pour autant qu'ils respectent le droit qui lui était antérieur et ce, sans limite de temps, mais, combinée au principe de coopération loyale, leur impose de prendre des initiatives pour négocier avec les pays tiers concernés afin de modifier ou abroger ces accords.

La cour n'ignore pas que la Cour de justice, si elle considère que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité « *bénéficient d'une présomption de pertinence* », n'en refuse pas moins de statuer sur une demande formée par une juridiction nationale lorsque « *l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal* » ou « *lorsque le problème est de nature hypothétique* » (C.J.U.E., 24 octobre 2018, XC e.a., C-234/17, pt. 16).

Or, il résulte des considérations qui précèdent que l'interprétation de l'article 96 du RGPD retenue par l'APD n'est pas décisive pour apprécier la légalité de la décision soumise à la cour, dès lors que, en l'espèce, l'APD a considéré que l'article 96 était applicable et a procédé à la vérification de ses conditions d'application.

Il ne peut pour autant en être conclu que l'interprétation que la cour envisage de solliciter de l'article 96 n'aurait « *aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige* » : en réalité, et compte tenu du pouvoir de pleine juridiction de la cour des marchés, elle pourrait influencer l'issue du litige. En outre, une réponse de la Cour de justice à cette question serait de nature à apporter une sécurité juridique bienvenue à ce désaccord fondamental entre l'APD et l'État belge, désaccord susceptible d'entraîner l'apparition d'autres litiges.



HUITIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Conformité au RGPD

Résumé des positions des parties

85. **L'Etat belge** souligne que le Conseil d'État français a vérifié la conformité de l'Accord FATCA aux normes primaires de protection des données. De plus, la CNIL a rejeté les plaintes de l'équivalent français de la plaignante, rejet confirmé par le Conseil d'État. Il n'y a aucune raison de s'en écarter et ce, afin d'assurer la cohérence de l'application du RGPD dans l'Espace économique européen. Enfin, l'arrêt « Schrems II » ne s'applique pas, l'accord FATCA ne constituant pas une collecte massive de données personnelles au sens de cet arrêt.

86. En ce qui concerne l'arrêt du Conseil d'État français du 19 juillet 2019, **l'APD** souligne que cette juridiction n'a pas pu tenir compte de la jurisprudence de la Cour de justice discutée aux §§ 226-236 de la décision attaquée. Il en va de même pour les décisions de la CNIL : celle de 2015 n'a pas autorité sur l'APD et ne tient pas compte des évolutions jurisprudentielles pertinentes, tandis que celle de 2022 ne prend pas en considération les enseignements de la Cour de justice repris dans la décision attaquée. Enfin, la Cour de justice souligne dans l'arrêt Schrems II que les autorités doivent veiller au respect du RGPD pour tout transfert vers un pays tiers et suspendre ou interdire ceux qui ne garantissent pas une protection équivalente. L'APD devait donc vérifier la conformité de l'accord FATCA au RGPD.

87. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

88. La seule circonstance que le Conseil d'État français et l'autorité française de protection des données aient validé un accord FATCA équivalent au regard du RGPD n'implique pas nécessairement qu'il ne se justifierait pas d'interroger la Cour de justice sur la conformité au RGPD de l'accord FATCA dès lors que :

- ces autorités ne sont pas infaillibles (comme relevé précédemment, ci-avant §73),
- leurs décisions portent sur un accord qui est sans doute similaire mais pas nécessairement identique à l'accord signé avec la Belgique¹⁰,
- ces autorités n'ont pas pu prendre en compte des éléments postérieurs, comme l'arrêt précité du 24 février 2022 de la Cour de justice¹¹, ou même un arrêt récent du tribunal (T.U.E., 3 septembre 2025, Latombe/Commission, T-553/23, qui valide la décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission, du 10 juillet 2023, constatant, conformément

¹⁰ L'Etat belge affirme que ces accords sont identiques mais, sauf erreur, ne produit pas l'accord FATCA de la France. La décision attaquée évoque des accords « similaires » (§99).

¹¹ Il est vrai que cet arrêt a été examiné par le Conseil d'État dans sa décision du 30 janvier 2024 (C.E. fr., 30 janvier 2024, n°466115).



au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE [États-Unis]¹²,

- la motivation de l'arrêt du Conseil d'État du 19 juillet 2019 en ce qui concerne les exigences de finalité et de proportionnalité est pour le moins succincte, ce qui s'explique manifestement par le fait que l'association requérante avait peu développé son grief sur ce point (cfr. §21 : « *Si l'association requérante soutient, sans autre précision, que l'accord du 14 novembre 2013 méconnaîtrait les exigences de finalité légitime et de modalités appropriées posées par l'article 5 précité, il ressort des pièces du dossier que le traitement litigieux répond à la finalité légitime que constitue l'amélioration du respect des obligations fiscales et prévoit des modalités de choix, de collecte et de traitement des données adéquates et proportionnées à cette finalité* »).

89. En réalité, la circonstance que d'autres autorités de protection de données, soutenues par des hautes juridictions comme le Conseil d'État français ou la Cour du Luxembourg, aient des interprétations de la compatibilité des accords FATCA avec le RGPD qui diffèrent de celle de l'APD constitue une raison supplémentaire d'interroger la Cour de justice.

Il convient en effet de rappeler que, dans son arrêt *Ferreira*, la Cour de justice a nuancé la triple exception à l'obligation imposée aux juridictions suprêmes de lui poser une question préjudicielle résultant de son arrêt *CILFIT* en considérant que cette obligation de la saisir reprenait son emprise lorsque, outre des divergences internes d'interprétation d'une notion de droit de l'Union, il existe « *des difficultés d'interprétation récurrentes de cette notion dans les différents États membres* » (C.J.U.E., 9 septembre 2015, *Ferreira e.a./Portugal*, C-160/14, pt. 44-45).

Certes, la cour des marchés n'est pas soumise à une telle obligation. Il n'en demeure pas moins qu'une telle divergence d'interprétation au regard d'accords internationaux qui lient manifestement tous les États membres de l'Union renforce l'opportunité de recourir au renvoi préjudiciel. En d'autres termes, c'est précisément pour « *assurer la cohérence de l'application du RGPD au sein de l'Espace économique européen tel que cela est voulu par le législateur européen* » (conclusions de l'État belge, p. 59), qu'il se justifie de saisir la Cour de justice, qui sera la mieux placée pour déterminer si – dans quelle mesure – les enseignements de ses arrêts *Schrems II*¹³ (ou des autres arrêts précités) sont transposables aux traitements litigieux.

¹² Cfr. C.E. fr., 19 juillet 2019, §22 : « *En l'absence de décision d'adéquation de la Commission constatant l'existence, dans le pays tiers destinataire du transfert des données, d'un niveau de protection adéquat, l'association requérante ne saurait utilement invoquer la méconnaissance de l'article 45 du règlement du 27 avril 2016 qui est relatif aux transferts fondés sur une telle décision d'adéquation* ». La décision attaquée relève toutefois que cette décision du 10 juillet 2023 ne s'applique pas aux transferts litigieux « *ce que les parties ne contestent pas* » (§247). Quant à l'APD, elle relève que l'arrêt *Latombe* concerne des transferts commerciaux volontaires et pas les « *problèmes spécifiques liés à FATCA* » (ses conclusions, p. 57).

¹³ Cet arrêt statue notamment sur l'interprétation à donner à l'article 46 du RGPD et invalide la décision UE) 2016/1250 de la Commission, du 12 juillet 2016, relative à l'adéquation de la protection assurée par le bouclier



90. Il convient par conséquent de réserver à statuer en ce qui concerne le huitième moyen de l'État belge, en attendant les réponses de la Cour de justice aux questions posées ci-après, dans le dispositif du présent arrêt.

NEUVIEME MOYEN DE L'ETAT BELGE : Non fondement des griefs liés aux articles 5.1 b) et c), 5.2, 46.1 et 46.2 a), 14.1-2 combiné à l'article 12.1, 35.1 et 24 du RGPD.

Résumé des positions des parties

91. Le dernier moyen de l'Etat belge porte sur le non-fondement des griefs de l'APD relatifs aux articles 5.1 b), et c), 5.2, 46.1 et 46.2 a), 14.1 et 14.2, 12.1, 35.1, et 24 du RGPD. Premièrement, la décision de la CNIL est transposable au régime du RGPD : l'accord FATCA français, identique à celui de la Belgique, respecte ses dispositions. Deuxièmement, l'article 46, §2, a), du RGPD s'applique, le transfert de données du SPF Finances vers l'IRS reposant sur un instrument juridiquement contraignant et exécutoire. Les arguments des intervenants volontaires à ce sujet, fondés sur une lecture erronée de la Directive 95/46 et du RGPD, sont donc non fondés. L'État belge souligne par ailleurs qu'une notification des mesures de protection des données et de l'infrastructure a été effectuée en janvier 2017 et cite le Décret présidentiel (executive Order) du 7 octobre 2022 sur le renforcement des garanties pour les activités de renseignement des États-Unis. Les articles 46, §1 et 46, §2, a), sont donc respectés et la Chambre contentieuse a, à tort, constaté leur violation. De plus, la Chambre contentieuse, comme déjà souligné, attribue à l'arrêt « Schrems II » une portée que la Cour de justice ne lui a pas reconnue, celui-ci ne portant ni sur l'article 96 du RGPD ni sur les transferts de données entre un État membre et les États-Unis. Par ailleurs, même si cet arrêt devait s'appliquer, il convient de rappeler qu'une décision d'adéquation a été adoptée par la Commission européenne le 10 juillet 2023, et validée par le Tribunal de l'UE. Tout cela démontre que le RGPD, notamment son Chapitre V, est respecté. En conséquence, le transfert de données par le SPF Finances à l'IRS est conforme au RGPD et au droit de l'UE applicable (comme souligné par le Service d'inspection de l'APD dans son rapport d'enquête). Enfin, aucun élément objectif ne démontre que le SPF Finances ne se soit pas assuré qu'il y ait des garanties suffisantes dans le cadre du traitement entrepris. Au contraire, la notification des mesures de protection des données et de l'infrastructure démontre que l'analyse a été effectuée.

Concernant les finalités du traitement, elles sont clairement définies dans l'accord FATCA, la loi du 16 décembre 2015 et la Convention multilatérale, et toute utilisation à d'autres fins que fiscales est

de protection des données UE-États-Unis (C.J.U.E., 16 juillet 2020, Facebook Ireland et Schrems (Schrems II), C-311/18).

COVER 01-00004630988-0046-0054-04-02-1



expressément interdite. En ce qui concerne le principe de minimisation (et donc de proportionnalité), ce sont les institutions financières qui sont garantes du respect de la minimisation des données et du fait que seules les personnes entrant dans les critères établis par l'accord FATCA doivent voir les données transmises à l'IRS. Ces principes sont respectés, seules les données nécessaires à l'application de la Convention de 1988 et de l'accord FATCA étant transmises à l'IRS. Par son arrêt du 9 mars 2017, la Cour constitutionnelle a jugé ce système conforme à la Constitution. De plus, le SPF Finances ne peut pas analyser ces données qui concernent des citoyens américains soumis à la législation fiscale américaine. Concernant la limitation de la conservation, les données sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées, à savoir celle fixée tant par la Convention concernant l'Assistance administrative mutuelle en matière fiscale signée à Strasbourg le 25 janvier 1988 que l'accord FATCA et la loi du 16 décembre 2015.

En ce qui concerne les droits des personnes concernées (information et transparence), l'obligation d'information est à charge des institutions financières sur la base de la loi du 16 décembre 2015. Nonobstant cette obligation, l'Etat belge a fourni une information exhaustive aux citoyens sur le transfert de données en vertu de l'accord FATCA et de la loi du 16 décembre 2015. La fonction du SPF Finances dans le cadre de l'accord FATCA est uniquement logistique et technique : il prépare les fichiers pour transmission directe à l'IRS sans être responsable de la qualité des informations ni pouvoir les modifier.

Enfin, c'est à tort que la Chambre contentieuse impose une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD), laquelle n'est pas requise pour ce qui concerne le traitement effectué par le SPF Finances, d'autant plus que la loi du 16 décembre 2015 avait intégré les remarques émises par la Commission de la Protection de la Vie Privée dans les 2 avis rendus sur le projet de loi, que le Comité sectoriel a autorisé la transmission de données vers l'IRS et que les conditions énoncées dans cette délibération ont été mises en œuvre. Si une AIPD doit être effectuée, ce sont les institutions financières qui doivent le faire.

L'Etat belge conclut que la Chambre contentieuse a effectué une analyse biaisée des dispositions légales. Les sanctions en lien avec les articles 5.1 b), et c), 5.2, 46.1 et 46.2 a), 14.1 et 14.2, 12.1, 35.1 et 24 du RGPD sont non fondées et entachées d'erreurs manifestes en fait et en droit et la décision attaquée doit être annulée.

92. **L'APD** estime pour sa part que la décision attaquée, en constatant des manquements aux articles 5, 12, 14, 24, 35 et 46 du RGPD, repose sur une application correcte de ces dispositions et sur une motivation juridique suffisante. La Chambre contentieuse a examiné les arguments de l'Etat belge aux §§ 244-274 de la décision et, plus spécifiquement :

- aux principes de proportionnalité et minimisation des données, aux §§ 218 à 238 de la décision,



- au principe de limitation des finalités, aux §§ 200 à 217 de la décision,
- en ce qui concerne la limitation de la conservation, au §259 de la décision,
- en ce qui concerne les droits de la personne concernée (et l'identité du débiteur des obligations) aux §§260-261 et §§280-301 de la décision,
- les arguments relatifs à l'AIPD et au principe d'*accountability* aux §§ 302-322 et §§ 325-330 de la décision.

L'APD rappelle par ailleurs que les garanties requises par le RGPD doivent figurer dans l'accord FATCA lui-même et le tableau fourni par l'Etat belge n'établit pas que l'IRS respecte ces obligations. En ce qui concerne les droits de la personne concernée, l'Etat belge est à lui seul responsable de son devoir d'information et ne peut se reposer sur les institutions financières pour exécuter ses obligations à sa place. En ce qui concerne l'article 22 du RGPD, la garantie que l'IRS ne procède pas à des décisions automatisées n'est pas prévue dans l'accord FATCA, ce qui rend l'argument de l'Etat belge non pertinent. De plus, l'Etat belge ne conteste pas qu'un mécanisme de recours n'est pas prévu au bénéfice des personnes concernées par les traitements effectués en exécution de l'accord FATCA.

L'Etat belge cherche, à tort, à faire réexaminer l'affaire, alors que la Cour des marchés ne peut se substituer à l'APD, laquelle dispose d'une compétence discrétionnaire. Aucune erreur manifeste, illégalité ou violation des principes de bonne administration n'est démontrée.

93. Les **parties intervenantes volontaires** soutiennent la position de l'APD.

Discussion par la Cour

94. Dans l'hypothèse où les réponses de la Cour de justice devraient amener la cour à considérer que tout ou partie des dispositions du RGPD s'appliquent à l'accord FATCA, il conviendrait alors de vérifier la légalité de la décision attaquée sur ces points.

95. Les mêmes motifs que ceux qui précèdent justifient toutefois de déjà poser à la Cour de justice certaines questions quant à la compatibilité de l'accord FATCA avec les dispositions du RGPD.

96. Ces questions porteront notamment sur le respect par l'accord FATCA des articles 5, §1^{er} b) et c) du RGPD, pour les mêmes motifs que ceux déjà évoqués (§78-80).

97. Il conviendra également d'interroger la Cour de justice sur la portée de la décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission, du 10 juillet 2023, constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE - États-Unis).

En effet, la décision attaquée indique, sans autre précision, qu'il n'existe « *pas de décision d'adéquation couvrant le transfert des données du premier plaignant (et plus largement des*



Américains accidentels belges (dont la seconde plaignante défend les intérêts) vers l'IRS aux Etats-Unis, dès lors que la décision « Privacy Shield » – par ailleurs invalidée par la CJUE dans l'arrêt « Schrems II » déjà cité – ne s'applique pas à ce type de transferts pas plus que ce n'est le cas de la décision d'adéquation du 10 juillet 2023, ce que les parties ne contestent pas » (§247), alors que l'État belge fait état de cette décision comme s'il allait de soi qu'elle leur était applicable (ses conclusions, p. 68) et que l'APD se contente de contester cette dernière position en relevant que ces arguments « ont été examinés par la Chambre contentieuse, aux §§ 244 à 274 de la décision attaquée, auxquels il est renvoyé » (ses conclusions, p. 56).

Cette question n'est toutefois pas anodine dès lors que l'article 46 ne s'applique qu'en « l'absence de décision en vertu de l'article 45, paragraphe 3 » du RGPD. Il serait dès lors bienvenu d'avoir également les lumières de la Cour de justice sur ce point.

98. Dans l'hypothèse où la Cour de justice devait considérer que cette décision n'est pas applicable aux transferts litigieux, il convient également de lui demander de s'exprimer sur la portée de cet article 46, et plus spécifiquement sur les « garanties appropriées » qui doivent être prévues par le responsable du traitement, garanties qui peuvent être fournies par « un instrument juridiquement contraignant et exécutoire entre les autorités ou organismes publics » (art. 46, §2, a).

Les « garanties appropriées » ne sont pas énumérées par l'article 46 et la question préjudicielle sera formulée en s'inspirant, comme le suggère l'APD, des lignes directrices 2/2020 du Contrôleur européen de la protection des données du 15 décembre 2020 (CEPD), en partie élaborées à partir de la jurisprudence de la Cour de justice.

L'interprétation à donner à la notion « d'instrument juridique contraignant » devra également être clarifiée dès lors que l'APD considère qu'il s'agit uniquement de l'accord FATCA alors que l'État belge affirme qu'il « est constitué de l'accord FATCA et de la loi du 16 décembre 2015 qui constituent un ensemble indissociable » (ses conclusions, p. 65) et relève que cette loi comprend, comme recommandé par le CEPD, des définitions de notions élémentaires mais aussi un délai de conservation des données (soit 7 ans)¹⁴.

99. Dès lors que le chapitre V du RGPD, relatif aux transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales, prévoit un système en cascade qui se décline

¹⁴ Selon l'État belge, « l'IRS est également tenu à un délai de conservation des données limité » (ses conclusions, p. 85). Le lien qu'il cite en note 168 semble toutefois être relatif à la durée pendant laquelle les contribuables américains doivent conserver leurs justificatifs en matière fiscale. L'État belge ajoute encore que « L'IRS doit suivre des lignes directrices spécifiques pour la conservation des informations fiscales des contribuables. En général, les renseignements et les documents de déclaration de revenus contenant des données personnelles identifiées et identifiables doivent être conservés pendant 5 ans de façon sécurisée et être éliminés de façon appropriée lorsqu'ils ne sont plus nécessaires » (ses conclusions, p. 85). L'Exhibit 9 du *Record Retention Schedules* de la Publication 1075 de l'IRS dont un extrait est ensuite reproduit est toutefois peu compréhensible, se référant à des acronymes (FTI) non autrement explicités ou à des « agency recording retention schedules » non produits.



potentiellement en trois phases (art. 45, art. 46 et art. 49), il convient également de poser une question préjudicielle en ce qui concerne l'interprétation de l'article 49 du RGPD (et plus spécifiquement par rapport au §276 de la décision attaquée : « *la Chambre Contentieuse écarte l'application de l'article 49.1 d) du RGPD en l'espèce. Elle rappelle que cette dérogation - nécessairement d'interprétation restrictive - s'applique uniquement lorsque les transferts sont autorisés pour des motifs d'intérêt public important dans un esprit de réciprocité, lesquels transferts ne peuvent toutefois avoir lieu à grande échelle et de façon systématique comme c'est le cas en l'espèce* »).

100. Une dernière question portera sur le devoir d'information du responsable du traitement (et plus spécifiquement par rapport à la 4^{ème} question, 1^{er} tiret suggérée par les plaignants : « *l'article 5, paragraphe 1er, a) du Règlement (UE) 2016/679 et les articles 12 et 14 du même règlement, voire l'article 11 de la Directive 95/46/CE (compte tenu de l'éventuelle application de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679), dans la mesure où l'autorité fiscale de l'Etat membre ne fournit pas elle-même aux personnes concernées les informations y énumérées ? Dans la négative, revient-il à l'autorité fiscale de l'Etat membre qu'une autre personne, notamment l'institution financière qui lui a communiqué les données à caractère personnel en question, de prouver qu'une telle information a eu lieu ?* » et au §282 de la décision attaquée : « *La dispense d'information prévue à l'article 14.5. a) du RGPD selon laquelle le responsable doit informer la personne concernée « sauf lorsque et dans la mesure où » elle dispose déjà de ces informations, doit par ailleurs s'appliquer dans les limites strictes du texte. Il va de soi que l'article 14.5.a) du RGPD ne peut être invoqué que si l'information a déjà été fournie relativement au même traitement concerné* »).

101. Pour le surplus, il ne paraît pas nécessaire d'interroger la Cour de justice, à tout le moins à ce stade, sur l'interprétation des autres dispositions du RGPD dont la violation a été retenue par la décision attaquée.

Il sera réservé à statuer dans l'intervalle, tant sur ce moyen que sur les autres moyens des parties, notamment le dixième moyen de l'APD selon lequel il n'y aurait pas lieu pour la cour de faire application de son pouvoir de pleine juridiction en l'espèce.

Conformément au souhait de la Cour de justice, la cour enverra les questions reprises au dispositif dans un document distinct et plus succinct.

**PAR CES MOTIFS,
LA COUR DES MARCHES,**

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire,

Statuant contradictoirement,



Dit le recours recevable,

Dit les demandes en intervention recevables en ce qu'elles tendent à la confirmation de la décision attaquée et irrecevables en leur titre subsidiaire,

Avant-dire droit, pose à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes :

- 1) Est-ce que, au regard de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil 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 (RGPD), un accord international conclu par un Etat membre avant le 24 mai 2016 impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, et plus spécifiquement les articles 6, §1, b), c) et e) de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, lus le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, en ce que cet accord prévoit, à des fins fiscales et afin d'assurer l'observation des règles fiscales internationales et la mise en œuvre des obligations issues de la loi américaine FATCA visant à lutter contre l'évasion fiscale des ressortissants américains, le transfert automatique dans le respect des règles de confidentialité vers ce pays tiers de renseignements relatifs aux comptes financiers de tous les ressortissants de cet État (renseignements qui, en pratique, comportent notamment le nom, l'adresse, le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) attribué au titulaire de compte par son État de résidence, la date de naissance, le numéro de compte, le solde ou la valeur portée sur le compte à la fin de l'année civile concernée ou d'une autre période de référence adéquate, certaines données dans le cas d'un compte-titres, d'un compte de dépôt ou d'un autre type de compte) sans sélection préalable de comptes présentant un risque d'évasion fiscale, sans limitation dans le temps de la conservation des données prévue dans cet accord et le plancher de 50.000 \$ prévu dans l'annexe I étant subordonné au bon vouloir des institutions financières ?
- 2) Un tel accord peut-il être justifié sur la base de l'article 26, §1^{er}, d) de la directive 95/46/CE précitée si l'État tiers concerné ne garantit pas de réciprocité effective ?
- 3) L'article 26, §2 de la directive 95/46/CE précitée, lu en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété en ce sens que les garanties suffisantes visées par cette disposition :



- visent notamment la mention de la durée de conservation des données au sens de l'article 6, §1^{er}, e) de la directive et les droits à l'information visés par ses articles 10 et 11 ?
 - incluent la définition de la portée de la limitation du droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel ?
 - doivent, en cas de convention prévoyant le transfert de données à caractère personnel, être reprises explicitement dans cette convention ?
- 4) En cas de réponse positive à tout ou partie de cette troisième question, est-ce que, au regard de l'article 96 du RGPD, un accord international conclu par un Etat membre avant le 24 mai 2016 impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, et plus spécifiquement l'article 26, §2 de la directive 95/46/CE précité, lu le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux s'il ne prévoit pas explicitement les garanties suffisantes visées par cette disposition ?
- 5) En cas de réponse positive à la première et/ou à la deuxième et/ou à la quatrième question, est-ce que le transfert de données à caractère personnel opéré en application de cet accord international doit néanmoins respecter, depuis le 24 mai 2018, les dispositions du RGPD en ce qui concerne les questions qui ne sont pas spécifiquement visées ou exclues par cet accord, et notamment ses articles 5.2, 12, 14, 24 et 35 ?
- 6) La charge de la preuve des conditions reprises dans l'article 96 du RGPD incombe-t-elle au responsable du traitement ?
- 7) a. L'article 96 du RGPD, pris isolément ou lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne, l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux doit-il être interprété en ce sens que les États membres ont l'obligation de déployer leurs meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer les traités internationaux auxquels ils sont parties qui ne respectent pas les dispositions de ce règlement ?
- b. Est-ce qu'un État membre qui, en 2025, n'aurait pas déployé ses meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer un traité international, auquel il est partie, qui ne respecte pas les dispositions du RGPD, peut invoquer l'article 96 de ce règlement pour justifier un comportement incompatible avec ce règlement ?
- 8) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question :
- a. un tel accord doit-il être écarté d'office par le juge national ?
 - b. le juge national doit-il vérifier la conformité d'un tel accord au RGPD ?
- 9) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question et de réponse positive à la huitième question sub b), est-ce qu'un accord international tel que



décrit dans la première question respecte le RGPD, et plus spécifiquement les articles 5, §1^{er} b) et c), lus le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux ?

- 10) La décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission, du 10 juillet 2023, constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE [États-Unis) constitue-t-elle une décision d'adéquation au sens de l'article 45, §3 du RGPD en ce qui concerne les transferts de données litigieux, qui sont réalisés à des fins fiscales ?
- 11) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b), l'article 46 du RGPD doit-il être interprété en ce sens que :
- les garanties appropriées auxquelles il fait référence visent tout ou partie des garanties suivantes : (1) les définitions des notions élémentaires (ce qui inclut les notions suivantes : « donnée à caractère personnel », « traitement de données à caractère personnel », « responsable de traitement », « sous-traitant », « destinataire » et « données sensibles » (2), les principes élémentaires en matière de protection des données (parmi lesquels les principes de « limitation des finalités », « d'exactitude et de minimisation » (ou proportionnalité), de limitation dans le temps de la conservation des données (3) les droits des personnes concernées (notamment le droit à l'information, le droit d'accès, le droit de rectification, le droit à l'effacement, le droit à la limitation ou le droit d'opposition, le droit de ne pas faire l'objet d'une décision individuelle automatisée au sens de l'article 22 du RGPD, ainsi que les modalités d'exercice de ces droits) (4) la limitation du transfert ultérieur et du partage des données (5) les voies de recours effectives, (6) les mécanismes de contrôle et (7) le principe de responsabilité ?
 - ces garanties doivent être explicitement reprises dans l'instrument juridique contraignant visé par l'article 46, §2, a) du RGPD ?
 - cet instrument juridique contraignant est, lorsqu'il existe un traité régissant les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers, uniquement ce traité ou peut-il inclure son instrument national de transposition ?
- 12) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b) :
- a. l'article 49, §1^{er}, d) du RGPD doit-il être interprété comme permettant ou comme interdisant un accord international impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers, qui prévoit, à des fins fiscales, le transfert automatique vers ce pays tiers de renseignements financiers de tous les ressortissants de cet État (tels que précisés dans la première question) ?



b. Le niveau de réciprocité des échanges de données est-il un critère pertinent pour déterminer la réponse à cette question ?

13) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b) :

a. les « informations » visées par la dispense d'information prévue par l'article 14, §5, a) du RGPD peuvent-elles avoir été données par les responsables de traitement qui ont collecté les données directement auprès de la personne concernée ?

b. Dans ce cas, qui a la charge de la preuve de ce que les informations ont été communiquées et ce, compte tenu notamment de l'article 5, §1^{er}, a) et 5, §2 du RGPD ?

Réserve à statuer pour le surplus.

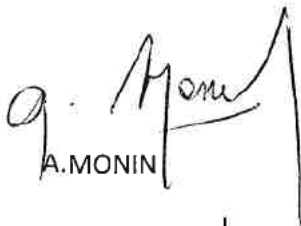
Suspend la procédure jusqu'à l'arrêt qui sera prononcé par la Cour de Justice de l'Union européenne dans la présente cause.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience civile publique de la 19^{ème} chambre A de la cour d'appel de Bruxelles, section Cour des marchés, le **26 novembre 2025**,

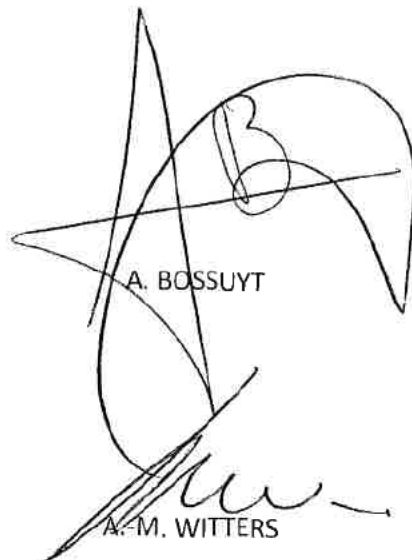
Où étaient présents :

A.-M. WITTERS,
J. VAN MEERBEECK,
A. BOSSUYT,
A. MONIN,

Conseiller ff. président,
Conseiller,
Conseiller ,
Greffier,


A. MONIN


J. VAN MEERBEECK


A. BOSSUYT


A.-M. WITTERS



DEMANDE DE DÉCISION PRÉJUDICIELLE

Émanant de la 19^{ème} chambre A de la Cour d'appel de Bruxelles (cour des marchés) dans la cause opposant :

L'ETAT BELGE, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0308.357.753, dont le siège social est établi à 1030 SCHAERBEEK, North Galaxy Towers, Boulevard du Roi Albert II 33,

à

L'AUTORITE DE PROTECTION DES DONNEES, enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0694.679.950, dont le siège social est établi à 1000 BRUXELLES, Rue de la Presse 35,

En présence de :



L'ACCIDENTAL AMERICANS ASSOCIATION OF BELGIUM (AAAB), enregistrée dans la Banque-Carrefour des Entreprises sous le numéro 0735.382.140, dont le siège social est établi à 1160 AUDERGHEM, Clos Albert Crommelynck 4 boîte 7,

I. Les faits et les antécédents de la procédure

1. Le recours porte sur la décision attaquée prise par la Chambre contentieuse de l'APD le 24 avril 2025 dans le DOS-2021-00068 sur la « *Plainte relative au transfert par le Service Public fédéral (SPF) Finances de données personnelles vers les autorités fiscales américaines en exécution de l'accord FATCA* ». Cette décision fait suite à un arrêt prononcé le 20 décembre 2023 par la Cour des marchés, autrement composée, qui a rendu un arrêt annulant une décision prise le 24 mai 2023 par l'APD et lui renvoyant le dossier. Les éléments de fait et de procédure pertinents peuvent être résumés comme suit :

- le 23 avril 2014, a été signé l'« *Agreement between the Government of the Kingdom of Belgium and the Government of the United States of America to improve International tax compliance and to implement Fatca* » (ci-après, l'accord FATCA, en référence au **Foreign Account Tax Compliance Act** américain) entre les Etats-Unis et l'État belge, « *afin d'améliorer le respect des obligations fiscales à l'échelle internationale et de mettre en œuvre la loi FATCA sur la base d'obligations déclaratives nationales et d'échanges automatiques réciproques en application de la Convention* » concernant l'Assistance administrative mutuelle en matière fiscale signée à Strasbourg le 25 janvier 1988,

- cet accord vise notamment à faciliter la collecte, par le fisc américain (*Internal Revenue Service* ou IRS), d'informations pertinentes en vue d'une éventuelle taxation des Américains résidant à l'étranger ; le gouvernement américain a conclu des accords similaires sinon identiques avec différents États (dont ceux de l'Union européenne), qui prévoient que des données financières doivent être transférées par les institutions financières nationales à l'administration fiscale nationale de ces États, et ensuite à l'IRS,
- cet accord a été mis en œuvre par la loi belge du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales (ci-après la loi du 16 décembre 2015),
- le plaignant, qui se présente comme un « américain accidentel » en ce sens qu'il a acquis la nationalité américaine en raison de sa naissance sur le sol américain, mais sans avoir d'autres liens avec ce pays (concept qui est sans portée juridique), a reçu dans le courant de l'année 2020 plusieurs courriers de sa banque l'invitant notamment à compléter un formulaire spécifique émanant des autorités américaines et relatif à des informations le concernant que celle-ci s'appropriait à leur communiquer,
- le 22 décembre 2020, le plaignant ainsi que la plaignante ont introduit une plainte auprès de l'APD, dénonçant le caractère illicite selon eux du transfert de données personnelles opéré par le SPF Finances vers les autorités fiscales américaines dans le contexte de l'application de l'accord « FATCA »,
- par un courrier du 12 février 2021, le Service de Première ligne de l'APD a informé la plaignante que son recours était irrecevable à défaut de rencontrer les conditions prévues à l'article 220, §2, 3° et 4° de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel,
- la plainte du plaignant a, par contre, été jugée recevable et transmise à la Chambre Contentieuse de l'APD, qui a demandé une enquête au service d'inspection de l'APD,
- ce service a déposé un premier rapport le 26 mai 2021 et a conclu qu'il n'y avait « *pas de violation apparente du RGPD* »,
- le 24 juin 2021, la Chambre contentieuse a demandé au service d'inspection un rapport complémentaire afin notamment de vérifier l'existence ou non de garanties appropriées mises en place au regard des transferts vers les Etats-Unis et de traitements ultérieurs pour d'autres finalités, la durée de conservation de conservation des données, l'identification précise des données communiquées, l'existence ou non d'une clause de réciprocité et le cas échéant, sa mise en œuvre concrète en pratique,

- le 9 juillet 2021, la plaignante a déposé une seconde plainte et demandé que les transferts de données soient temporairement suspendus,
- le 10 août 2021, le Service d'inspection a répondu par la négative à cette demande,
- le 14 septembre 2021, le Service d'inspection a déposé un nouveau rapport et confirmé qu'il n'y avait pas de violation du RGPD,
- le 4 octobre 2021, l'État belge a refusé de faire droit aux demandes des plaignants, décision contre laquelle un recours a été introduit au Conseil d'État,
- le 5 octobre 2021, le Service de première ligne a déclaré recevable la seconde plainte de la plaignante, qui sera ensuite jointe à la première plainte,
- le 24 mai 2023, la Chambre contentieuse a prononcé la décision précitée n°61/2023 dans laquelle elle a conclu à la violation de plusieurs dispositions du RGPD et prononcé des sanctions à l'encontre de l'État belge,
- par requête du 14 juin 2023, l'État belge a introduit un recours en suspension et en annulation de la décision 61/2023 auprès de la Cour des marchés,
- le 27 juin 2023, les plaignants ont déposé une requête en intervention volontaire,
- le 28 juin 2023, la Cour des marchés a prononcé un arrêt interlocutoire (2023/AR/801) par lequel elle a suspendu l'exécution de la décision 61/2023 avec effet immédiat, jusqu'à ce qu'elle statue au fond sur le recours en annulation,
- dans son arrêt précité, la Cour des marchés a dit le recours fondé et a annulé la décision du 24 mai 2023, a renvoyé la cause à la Chambre Contentieuse, autrement composée, pour qu'elle statue à nouveau, de manière motivée, sur le fond, compte tenu des considérations développées dans l'arrêt et a dit pour droit qu'à ce stade, il n'y avait pas lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour de Justice,
- le 24 avril 2025, la Chambre contentieuse a adopté une nouvelle décision dans ce dossier, laquelle constitue la décision attaquée actuellement devant la Cour des marchés, et qui formule une réprimande à l'égard de l'État belge pour cause de violation des articles 5.1.b) et 5.1. c), 5.2, 12.1, 14, 24, 35.1, 46.1 et 46.2.a) du RGPD.

Le recours de l'État belge tend, en substance, à l'annulation de cette décision (et demande à titre subsidiaire de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice). L'APD demande à la cour de déclarer le recours recevable, mais non-fondé et, titre subsidiaire, demande également d'interroger la Cour de justice. Les parties intervenantes volontaires soutiennent la position de l'APD et suggèrent également, à titre subsidiaire, de poser des questions préjudicielles.

II. Les dispositions pertinentes du droit national et du droit de l'Union

2. Les dispositions a priori pertinentes du droit de l'Union sont :

- les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux,
- la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (ci-après, la directive 95/46), et plus spécifiquement ses articles 6, 25, 26,
- le règlement général relatif à la protection des Données (RGPD), et plus spécifiquement ses articles 5, 12.1, 14.1 et 14.2, 24, 35.1, 45.3, 46.1 et 46.2, a), 55, 56 et 96.

Le cadre légal international et belge applicable est constitué par la loi belge du 16 décembre 2015 réglant la communication des renseignements relatifs aux comptes financiers par les institutions financières belges et le SPF Finances, dans le cadre d'un échange automatique de renseignements au niveau international et à des fins fiscales et par l'accord FATCA, dont les dispositions pertinentes sont reprises ci-dessous (selon la traduction des parties) :

Article 2.

1. Sous réserve des dispositions de l'Article 3 du présent Accord, chaque Partie obtient les renseignements visés au paragraphe 2 du présent Article pour tous les Comptes déclarables et échange chaque année ces renseignements avec l'autre Partie de manière automatique conformément aux dispositions de la Convention.
2. Les renseignements qui doivent être obtenus et échangés sont :
 - a) Dans le cas de la Belgique, pour chaque Compte déclarable américain de chaque Institution financière déclarante belge :
 - (1) le nom, l'adresse et le NIF américain de chaque Personne américaine déterminée qui est un Titulaire de ce compte et, dans le cas d'une Entité non américaine pour laquelle, après application des diligences raisonnables décrites à l'Annexe I, il apparaît qu'une ou plusieurs Personnes qui en détiennent le contrôle sont des Personnes américaines déterminées, le nom, l'adresse et le NIF américain (le cas échéant) de cette Entité ainsi que de chacune de ces Personnes américaines déterminées ;
 - (2) le numéro de compte (ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro de compte);
 - (3) le nom et le numéro d'identification de l'Institution financière déclarante belge ;
 - (4) le solde ou la valeur portée sur le compte (y compris, dans le cas d'un Contrat d'assurance avec valeur de rachat ou d'un Contrat de rente, la valeur au comptant ou de rachat) à la fin de l'année civile considérée ou d'une autre période de référence adéquate ou, si le compte a été clos au cours de l'année en question, immédiatement avant la clôture ;
 - (5) dans le cas d'un Compte conservateur :
 - (A) le montant brut total des intérêts, le montant brut total des dividendes et le montant brut total des autres revenus produits par les actifs détenus sur le compte, versés ou crédités sur

le compte (ou au titre du compte) au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate ; et

(B) le produit brut total de la vente ou du rachat d'un bien versé ou crédité sur le compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate au titre de laquelle l'Institution financière déclarante belge a agi en tant que dépositaire, courtier, prête-nom ou représentant du Titulaire de compte ;

(6) dans le cas d'un Compte de dépôt, le montant brut total des intérêts versés ou crédités sur le compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate ; et

(7) dans le cas d'un compte qui n'est pas visé aux alinéas 2(a)(5) ou 2(a)(6) du présent Article, le montant brut total versé au Titulaire de compte ou porté à son crédit, au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate, dont l'Institution financière déclarante belge est la débitrice, y compris le montant total de toutes les sommes remboursées au Titulaire du compte au cours de l'année civile ou d'une autre période de référence adéquate.

b) Dans le cas des États-Unis, pour chaque Compte déclarable belge de chaque Institution financière déclarante américaine :

(1) le nom, l'adresse et le NIF belge de toute personne qui est résidente de la Belgique et qui est Titulaire du compte ;

(2) le numéro de compte (ou son équivalent fonctionnel en l'absence de numéro de compte);

(3) le nom et le numéro d'identification de l'Institution financière déclarante américaine ;

(4) le montant brut des intérêts versés sur un Compte de dépôt ;

(5) le montant brut des dividendes de source américaine versés ou crédités sur le compte ; et

(6) le montant brut des autres revenus de source américaine versés ou crédités sur le compte, dans la mesure où ils doivent faire l'objet d'une déclaration en vertu du chapitre 3 du sous-titre A ou du chapitre 61 du sous-titre F de l'Internal Revenue Code des États-Unis.

Article 3

(...) 7. Tous les renseignements échangés sont soumis aux obligations de confidentialité et aux autres garanties prévues par la Convention, y compris les dispositions qui limitent l'utilisation des renseignements échangés.

8. Après l'entrée en vigueur du présent Accord, chaque Autorité compétente fournit une notification écrite à l'autre Autorité compétente, lorsqu'elle a la certitude que la juridiction de l'autre Autorité compétente a mis en place (i) des protections adéquates pour faire en sorte que les renseignements reçus conformément au présent Accord resteront confidentiels et seront utilisés uniquement à des fins fiscales, et (ii) les infrastructures nécessaires à un échange efficace (y compris des processus garantissant un échange de renseignements en temps voulu, précis et confidentiel, des communications efficaces et fiables et des moyens de résoudre rapidement les questions et préoccupations relatives aux échanges ou aux demandes d'échanges et d'administrer les dispositions de l'Article 5 du présent Accord). Les

Autorités compétentes s'efforceront à se rencontrer avant septembre 2015 pour constater que chaque juridiction a mis en place ces protections et infrastructures.

Article 6.

1. Réciprocité. Le Gouvernement des États-Unis convient de la nécessité de parvenir à des niveaux équivalents d'échange automatique réciproque de renseignements avec la Belgique. Le Gouvernement des États-Unis s'engage à améliorer davantage la transparence et à renforcer la relation d'échange avec la Belgique en continuant à adopter des mesures de nature réglementaire, et en défendant et en soutenant l'adoption de lois appropriées afin d'atteindre ce niveau équivalent d'échange automatique et réciproque de renseignements.

Annexe I

(...) II. Comptes des personnes physiques préexistants. L'identification des Comptes déclarables américains parmi les Comptes préexistants détenus par des personnes physiques (« Comptes des personnes physiques préexistants ») s'effectue selon les règles et procédures suivantes.

A. Comptes non soumis à examen, identification ou déclaration. Sauf si l'Institution financière déclarante belge en décide autrement, soit eu égard à tous les Comptes de personnes physiques préexistants, ou, séparément, par rapport à un groupe clairement identifié de comptes, lorsque les règles de mise en œuvre édictées par la Belgique prévoient la possibilité d'un tel choix, il n'est pas nécessaire d'examiner, d'identifier ou de déclarer les comptes de personnes physiques préexistants suivants comme Comptes déclarables américains :

1. Sous réserve de l'alinéa 2 du paragraphe E de la présente section, un Compte de personne physique préexistant dont le solde ou la valeur n'excède pas 50 000 \$ au 30 juin 2014. (...)

III. Les raisons d'interroger la Cour de justice sur l'interprétation du droit de l'Union

3. La première raison d'interroger la Cour de justice porte sur le désaccord entre les parties quant à la question de savoir si l'accord FATCA respecte ou non le droit de l'Union applicable avant le 24 mai 2016 et ce, afin de pouvoir faire application de l'article 96 du RGPD. Le grief principal retenu par l'APD à l'égard de ce traité est, en substance, le caractère vague de ses finalités (fins fiscales) et disproportionné de sa portée (compte tenu des informations transmises, telles que reprises dans les dispositions précitées du traité FATCA et dans la question préjudicielle ci-après, et de l'absence de délai de conservation) et ce, au regard de l'article 6.1.b) et c) de la Directive 95/46/CE, et le respect des autres garanties fixées par cette directive (art. 26), le tout à l'aune des articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux (questions 1 à 4).

4. La deuxième raison d'interroger la Cour de justice porte sur le sens à donner à l'article 96 du RGPD compte tenu des positions tenues par les parties, et ce à un quadruple niveau : 1) l'applicabilité de certaines dispositions du RGPD à de tels traités (malgré les termes de l'article 96) dans la mesure où elles ne sont pas régies par ceux-ci (**question 5**), 2) la charge de la preuve des conditions fixées par l'article 96 du RGPD (**question 6**), 3) la vocation de l'article 96 du RGPD à imposer des obligations aux États ayant conclu des traités avant le 24 mai 2016 qui respectent le droit de l'Union en vigueur avant cette date (**question 7**) et 4) la nécessité d'effectuer un contrôle de conformité au RGPD des traités conclus avant le 24 mai 2016 qui ne respectent pas le droit de l'Union applicable avant cette date (**question 8**).

5. Selon la réponse à cette dernière question, et il s'agit de la troisième raison principale, la cour des marchés estime utile d'interroger la Cour de justice sur le respect des dispositions équivalentes du RGPD (articles 5, §1^{er} b) et c) du RGPD). Il s'agit de la **question n°9**. Il convient également d'interroger la Cour de justice, eu égard notamment à l'article 46 du RGPD, sur la portée de la décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission, du 10 juillet 2023, constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE - États-Unis) et sur l'interprétation à donner à cet article 46, et par voie de conséquence, sur son article 49 dès lors que le chapitre V du RGPD, relatif aux transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers ou à des organisations internationales, prévoit un système en cascade qui se décline potentiellement en trois phases (art. 45, art. 46 et art. 49). Il s'agit des **questions 10 à 12**. Une dernière question portera sur le devoir d'information du responsable du traitement (**question 13**).

6. La Cour des marchés a examiné la jurisprudence de la Cour de justice (notamment son arrêt Schrems II, C-311/18, et son arrêt « SS » SIA du 24 février 2022, C-175/20) et, malgré les enseignements précieux qu'elle contient, ne s'estime pas suffisamment informée sur l'interprétation à donner au droit de l'Union. La nécessité d'interroger la Cour de justice paraît d'autant plus grande que d'autres autorités de protection de données, soutenues par des hautes juridictions comme le Conseil d'État français ou la Cour du Luxembourg, ont des interprétations de la compatibilité des accords FATCA similaires avec le RGPD qui diffèrent de celle de l'APD, ce qui permet de considérer que la réponse à ces questions présente un intérêt pour l'ensemble des États membres de l'Union.

IV. Les questions préjudicielles

7. Compte tenu de ces motifs, davantage précisés dans l'arrêt prononcé le 26 novembre 2025 et repris en annexe, la Cour d'appel de Bruxelles souhaite poser les questions préjudicielles suivantes à la Cour de justice :

- 1) Est-ce que, au regard de l'article 96 du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil 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 (RGPD), un accord international conclu par un Etat membre avant le 24 mai 2016 impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, et plus spécifiquement les articles 6, §1, b), c) et e) de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, lus le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, en ce que cet accord prévoit, à des fins fiscales et afin d'assurer l'observation des règles fiscales internationales et la mise en œuvre des obligations issues de la loi américaine FATCA visant à lutter contre l'évasion fiscale des ressortissants américains, le transfert automatique dans le respect des règles de confidentialité vers ce pays tiers de renseignements relatifs aux comptes financiers de tous les ressortissants de cet Etat (renseignements qui, en pratique, comportent notamment le nom, l'adresse, le Numéro d'Identification Fiscale (NIF) attribué au titulaire de compte par son Etat de résidence, la date de naissance, le numéro de compte, le solde ou la valeur portée sur le compte à la fin de l'année civile concernée ou d'une autre période de référence adéquate, certaines données dans le cas d'un compte-titres, d'un compte de dépôt ou d'un autre type de compte) sans sélection préalable de comptes présentant un risque d'évasion fiscale, sans limitation dans le temps de la conservation des données prévue dans cet accord et le plancher de 50.000 \$ prévu dans l'annexe I étant subordonné au bon vouloir des institutions financières ?
- 2) Un tel accord peut-il être justifié sur la base de l'article 26, §1^{er}, d) de la directive 95/46/CE précitée si l'Etat tiers concerné ne garantit pas de réciprocité effective ?
- 3) L'article 26, §2 de la directive 95/46/CE précitée, lu en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux, doit-il être interprété en ce sens que les garanties suffisantes visées par cette disposition :
 - visent notamment la mention de la durée de conservation des données au sens de l'article 6, §1^{er}, e) de la directive et les droits à l'information visés par ses articles 10 et 11 ?
 - incluent la définition de la portée de la limitation du droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel ?

- doivent, en cas de convention prévoyant le transfert de données à caractère personnel, être reprises explicitement dans cette convention ?
- 4) En cas de réponse positive à tout ou partie de cette troisième question, est-ce que, au regard de l'article 96 du RGPD, un accord international conclu par un Etat membre avant le 24 mai 2016 impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers respecte le droit de l'Union tel qu'il était applicable avant le 24 mai 2016, et plus spécifiquement l'article 26, §2 de la directive 95/46/CE précité, lu le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux s'il ne prévoit pas explicitement les garanties suffisantes visées par cette disposition ?
 - 5) En cas de réponse positive à la première et/ou à la deuxième et/ou à la quatrième question, est-ce que le transfert de données à caractère personnel opéré en application de cet accord international doit néanmoins respecter, depuis le 24 mai 2018, les dispositions du RGPD en ce qui concerne les questions qui ne sont pas spécifiquement visées ou exclues par cet accord, et notamment ses articles 5.2, 12, 14, 24 et 35 ?
 - 6) La charge de la preuve des conditions reprises dans l'article 96 du RGPD incombe-t-elle au responsable du traitement ?
 - 7) a. L'article 96 du RGPD, pris isolément ou lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 3 du Traité sur l'Union européenne, l'article 351 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux doit-il être interprété en ce sens que les États membres ont l'obligation de déployer leurs meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer les traités internationaux auxquels ils sont parties qui ne respectent pas les dispositions de ce règlement ?
b. Est-ce qu'un État membre qui, en 2025, n'aurait pas déployé ses meilleurs efforts afin de modifier, remplacer ou révoquer un traité international, auquel il est partie, qui ne respecte pas les dispositions du RGPD, peut invoquer l'article 96 de ce règlement pour justifier un comportement incompatible avec ce règlement ?
 - 8) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question :
 - a. un tel accord doit-il être écarté d'office par le juge national ?
 - b. le juge national doit-il vérifier la conformité d'un tel accord au RGPD ?
 - 9) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question et de réponse positive à la huitième question sub b), est-ce qu'un accord international tel que décrit dans la première question respecte le RGPD, et plus spécifiquement les articles 5, §1^{er} b) et c), lus le cas échéant en combinaison avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux ?

- 10) La décision d'exécution (UE) 2023/1795 de la Commission, du 10 juillet 2023, constatant, conformément au règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, le niveau de protection adéquat des données à caractère personnel assuré par le cadre de protection des données UE - États-Unis) constitue-t-elle une décision d'adéquation au sens de l'article 45, §3 du RGPD en ce qui concerne les transferts de données litigieux, qui sont réalisés à des fins fiscales ?
- 11) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b), l'article 46 du RGPD doit-il être interprété en ce sens que :
- les garanties appropriées auxquelles il fait référence visent tout ou partie des garanties suivantes : (1) les définitions des notions élémentaires (ce qui inclut les notions suivantes : « donnée à caractère personnel », « traitement de données à caractère personnel », « responsable de traitement », « sous-traitant », « destinataire » et « données sensibles » (2), les principes élémentaires en matière de protection des données (parmi lesquels les principes de « limitation des finalités », « d'exactitude et de minimisation » (ou proportionnalité), de limitation dans le temps de la conservation des données (3) les droits des personnes concernées (notamment le droit à l'information, le droit d'accès, le droit de rectification, le droit à l'effacement, le droit à la limitation ou le droit d'opposition, le droit de ne pas faire l'objet d'une décision individuelle automatisée au sens de l'article 22 du RGPD, ainsi que les modalités d'exercice de ces droits) (4) la limitation du transfert ultérieur et du partage des données (5) les voies de recours effectives, (6) les mécanismes de contrôle et (7) le principe de responsabilité ?
 - ces garanties doivent être explicitement reprises dans l'instrument juridique contraignant visé par l'article 46, §2, a) du RGPD ?
 - cet instrument juridique contraignant est, lorsqu'il existe un traité régissant les transferts de données à caractère personnel vers des pays tiers, uniquement ce traité ou peut-il inclure son instrument national de transposition ?
- 12) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b) :
- a. l'article 49, §1^{er}, d) du RGPD doit-il être interprété comme permettant ou comme interdisant un accord international impliquant le transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers, qui prévoit, à des fins fiscales, le transfert automatique vers ce pays tiers de renseignements financiers de tous les ressortissants de cet État (tels que précisés dans la première question) ?
 - b. Le niveau de réciprocité des échanges de données est-il un critère pertinent pour déterminer la réponse à cette question ?

- 13) En cas de réponse négative à la première, à la deuxième ou à la quatrième question, et de réponse positive à la huitième question sub b) :
- a. les « informations » visées par la dispense d'information prévue par l'article 14, §5, a) du RGPD peuvent-elles avoir été données par les responsables de traitement qui ont collecté les données directement auprès de la personne concernée ?
 - b. Dans ce cas, qui a la charge de la preuve de ce que les informations ont été communiquées et ce, compte tenu notamment de l'article 5, §1^{er}, a) et 5, §2 du RGPD ?

[REDACTED]
A. MONIN (greffier)

[REDACTED]
A. BOSQUYT (conseiller)

[REDACTED]
J. VAN MEERBEECK (conseiller)

[REDACTED]
A.-M. WITTERS (conseiller faisant fonction de président)