

Bruxelles, le 21 novembre 2025  
(OR. en)

15421/1/25  
REV 1

LIMITE

DATAPROTECT 299  
JAI 1685  
SIMPL 182

#### NOTE

---

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
Objet:	Voie à suivre pour une application simplifiée du règlement général sur la protection des données (RGPD) - État d'avancement

---

Dans la perspective de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" (Justice), les délégations trouveront en annexe un rapport de la présidence sur la voie à suivre pour une application simplifiée du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Le rapport vise à compiler, à résumer et à analyser les principaux résultats et enseignements des échanges ayant eu lieu sous la présidence danoise concernant la simplification et l'application du RGPD, ainsi qu'à dégager un aperçu des éventuelles voies à suivre en vue de nourrir les réflexions futures sur le RGPD, dans le prolongement du dialogue tenu par la Commission en juillet 2025 au sujet de la mise en œuvre et en prévision du futur train de mesures omnibus sur le numérique.

À la suite de ce rapport, la Commission a adopté une proposition de train de mesures omnibus sur le numérique<sup>1</sup>, qui comprend plusieurs modifications du RGPD. Si les modifications proposées répondent à certains des points soulevés lors des échanges sur la question au sein du Conseil, le rapport de la présidence et sa présentation lors de la session du Conseil "Justice et affaires intérieures" ne visent pas à lancer ou à anticiper de futures discussions sur les initiatives législatives.

Dans ce contexte, la présidence souligne que son rapport aborde une perspective plus large, comprenant à la fois des initiatives législatives et non législatives, qui peut être envisagée afin d'alimenter d'autres initiatives stratégiques liées à la simplification et à l'application du corpus réglementaire numérique de l'UE en vue de renforcer la compétitivité mondiale de l'Union.

---

<sup>1</sup> Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant les règlements (UE) 2016/679, (UE) 2018/1724, (UE) 2018/1725 et (UE) 2023/2854 et les directives 2002/58/CE, (UE) 2022/2555 et (UE) 2022/2557 en ce qui concerne la simplification du cadre législatif numérique, et abrogeant les règlements (UE) 2018/1807, (UE) 2019/1150, (UE) 2022/868 et la directive (UE) 2019/1024 (train de mesures omnibus sur le numérique).

**RAPPORT DE LA PRÉSIDENTE****VOIE À SUIVRE POUR UNE APPLICATION SIMPLIFIÉE DU RGPD****I. INTRODUCTION ET CONTEXTE**

Depuis son adoption en 2016, le règlement général sur la protection des données (RGPD) est devenu l'un des actes législatifs phares de l'Union, appliquant aux activités quotidiennes des organisations et des particuliers l'objectif de renforcement de la protection des données à caractère personnel et de la confiance dans les flux transfrontières de données à travers l'Union.

Dans sa dernière position sur l'application du RGPD, adoptée en décembre 2023<sup>1</sup>, le Conseil a noté que le RGPD était toujours une réussite. Le règlement a donné des résultats positifs en ce qui concerne l'harmonisation du droit de l'Union relatif à la protection des données et le renforcement d'une culture de la protection des données au niveau de l'UE. Son application a renforcé la confiance et la sécurité juridique, facilité les flux de données transfrontières au sein de l'UE, au bénéfice du marché intérieur et du développement de l'économie numérique.

Le Conseil a toutefois attiré l'attention sur le fait que la mise en œuvre pratique continuait de présenter des difficultés pour les organisations tant privées que publiques, et que davantage de clarté et des orientations supplémentaires seraient encore utiles en vue de l'application de certaines dispositions du RGPD, afin d'assurer la cohérence et la sécurité juridique. Le Conseil a donc souligné la nécessité d'envisager des mesures visant à faciliter la conformité au RGPD, notamment pour les organisations de plus petite taille.

---

<sup>1</sup> ST 15507/23 – Position et conclusions du Conseil relatives à l'application du règlement général sur la protection des données (RGPD)

Au fil de cette recherche, le constat a évolué, notamment à la lumière des nouveaux changements apportés au corpus réglementaire numérique de l'UE, mais également pour répondre à la nécessité croissante de simplifier la réglementation et de réduire les charges réglementaires, une étape essentielle vers une Europe plus compétitive, plus simple et plus rapide.

Dans ce contexte, afin de **susciter un débat plus large en vue d'une application simplifiée du RGPD**, la présidence danoise s'est efforcée d'organiser des **discussions politiques et techniques au sein du Conseil, pour faciliter la recherche de voies à suivre à l'avenir concernant la législation de l'UE en matière de protection des données** et veiller à ce que les contributions des États membres soient prises en compte dans les réflexions en cours à la Commission concernant le RGPD<sup>2</sup>.

Ce débat doit également être considéré à la lumière de la priorité que constitue, pour la présidence danoise, le soutien à l'avancement du programme de simplification de la Commission. Dans le droit fil de l'appel lancé par les chefs d'État et de gouvernement européens en vue d'utiliser tous les instruments et outils disponibles pour stimuler la compétitivité de l'Union<sup>3</sup>, la présidence estime important d'évaluer aussi comment les actes législatifs de l'UE qui ont trait à la liberté, à la sécurité et à la justice peuvent être simplifiés dans le but de renforcer la compétitivité de l'Union européenne à l'échelle mondiale.

Une initiative pertinente à cet égard est le train de mesures omnibus IV, qui comporte des modifications ciblées du RGPD réduisant la charge que les obligations de tenue de registres font peser sur les petites et moyennes entreprises (PME) et les petites entreprises à moyenne capitalisation. Une orientation générale du Conseil sur cette proposition a déjà été dégagée en septembre 2025.

---

<sup>2</sup> [https://commission.europa.eu/document/download/835dfd02-a38c-4cc3-ba53-5b0499e2b8b9\\_en?filename=Summary%20Conclusions%20Implementation%20Dialogue%20on%20the%20GDPR.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/835dfd02-a38c-4cc3-ba53-5b0499e2b8b9_en?filename=Summary%20Conclusions%20Implementation%20Dialogue%20on%20the%20GDPR.pdf)

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>

Au-delà de cette proposition, la présidence a lancé un débat d'orientation plus large, en s'appuyant sur deux échanges charnières:

- Le 23 juillet 2025, lors de leur réunion informelle à Copenhague, **les ministres de la justice ont pris part à une séance de travail sur le thème "Simplification et RGPD – Trouver un équilibre entre la compétitivité et le droit à la protection des données à caractère personnel dans un cadre juridique européen solide"**.
- Le 10 octobre 2025, dans le prolongement de la discussion ministérielle, **le groupe "Protection des données" a procédé à un échange consacré à l'allègement de la charge administrative liée au RGPD.**

Le présent rapport de la présidence vise à résumer et à analyser les principaux résultats et enseignements de ces échanges, ainsi qu'à dégager d'éventuelles voies à suivre en vue de nourrir les réflexions futures sur le RGPD, dans le prolongement du dialogue tenu par la Commission en juillet 2025 au sujet de la mise en œuvre et en prévision du futur train de mesures omnibus sur le numérique.

## **II. REpondre à la nécessité de trouver un équilibre entre droits fondamentaux, compétitivité et innovation dans le cadre du RGPD**

La présidence s'est efforcée d'offrir une plateforme pour un débat approfondi sur la simplification et le RGPD, en accordant une attention particulière à la question des domaines ou des types de situations dans lesquels le RGPD peut entraîner une charge inutile et pourrait donc être simplifié.

La réflexion politique engagée a mis en évidence une dialectique constante entre deux grands objectifs stratégiques de l'UE: **défendre les droits fondamentaux à la protection des données à caractère personnel et soutenir la compétitivité et l'innovation sur le marché numérique européen**. Tout au long des échanges menés sous la présidence danoise, il a été rappelé que le RGPD reste un instrument important qui préserve les données à caractère personnel des personnes tout en permettant la circulation des données dans toute l'Union et au-delà.

- Dans l'ensemble, la présidence estime que les différents points de vue exprimés ont réaffirmé l'attachement politique au rôle crucial des droits fondamentaux dans l'Union et l'importance horizontale de la simplification. Ces points de vue reflétaient donc une approche équilibrée: préserver les solides principes de protection du RGPD tout en cherchant à y apporter des améliorations et des précisions pragmatiques et ciblées qui renforcent la mise en œuvre sur le plan pratique, réduisent les charges inutiles et assurent une articulation harmonieuse avec le corpus réglementaire numérique de l'UE.
- La présidence relève qu'une part importante des contributions reçues montrent une disposition à envisager des modifications ciblées du RGPD sur la base de données concrètes. Dans le même temps, certaines délégations font état de préoccupations quant à l'incidence sur le niveau de protection et sur la sécurité juridique des entreprises, qui constituent selon ces délégations des arguments déterminants contre des modifications même ciblées.
- La présidence souligne que, parmi les États membres, un réexamen à grande échelle du RGPD n'est pas jugé nécessaire et que l'avis dominant est que les principes fondamentaux du règlement, sa logique et sa structure forment un cadre dont la succès et la résilience sont bien établis. Toutefois, il reste urgent de fournir des orientations et un soutien supplémentaires aux fins de leur application.

La présidence estime que le débat tenu au niveau politique a donné une impulsion précieuse pour poursuivre les discussions menées au niveau technique au sein du Conseil afin de **contribuer davantage aux débats d'orientation en cours en lien avec la simplification et le corpus réglementaire numérique de l'UE**.

La Commission européenne a contribué elle aussi aux échanges de ces derniers mois, notamment en partageant les retours d'informations qu'elle a reçus dans le cadre du dialogue de juillet 2025 sur la mise en œuvre du RGPD, mais également en fournissant des informations sur ses réflexions et sur d'éventuelles initiatives prises pour y donner suite.

### **III. REFLEXIONS APPROFONDIES SUR LA VOIE A SUIVRE POUR UNE APPLICATION SIMPLIFIEE DU RGPD**

Le débat mené sur le sujet le 10 octobre 2025 au sein du groupe "Protection des données" s'est révélé particulièrement utile, avec des considérations approfondies sur des mesures concrètes visant à faciliter la conformité au RGPD, tant par des orientations que par d'éventuelles simplifications ciblées. Ce débat a été précédé d'un échange de vues avec M<sup>me</sup> Anu Talus, présidente du comité européen de la protection des données, portant en particulier sur la déclaration d'Helsinki sur le renforcement de la clarté, du soutien et de l'engagement<sup>4</sup>. Cet échange a permis d'obtenir davantage d'informations sur les nouvelles initiatives du comité européen de la protection des données visant à faciliter la conformité au RGPD, en particulier pour les micro, petites et moyennes organisations, à renforcer la cohérence et à stimuler la coopération entre les réglementations.

---

<sup>4</sup> Déclaration d'Helsinki sur le renforcement de la clarté, du soutien et de l'engagement – Une approche de l'innovation et de la compétitivité fondée sur les droits fondamentaux, adoptée le 2 juillet 2025: [edpb-statement-20250702-enhanced-clarity-support-engagement\\_en\\_0.pdf](#)

Au cours de ce débat approfondi au sein du groupe, les délégations ont été invitées à réfléchir à toutes les mesures, législatives ou autres, qui pourraient contribuer à alléger les charges administratives liées au RGPD<sup>5</sup>, en vue d'apporter des contributions supplémentaires aux considérations actuelles de la Commission ainsi qu'à la mise en œuvre de la déclaration d'Helsinki du comité européen de la protection des données. Dans le prolongement de ce débat, la présidence a reçu des contributions écrites<sup>6</sup> de neuf délégations, lesquelles portent sur les principaux éléments à prendre en compte pour faciliter la conformité au RGPD.

- Les discussions menées au niveau technique semblent confirmer une orientation politique continue: **préserver les principes fondamentaux du RGPD tout en supprimant les obstacles procéduraux qui affectent de manière disproportionnée les responsables du traitement de plus petite taille.** À cette fin, la proportionnalité et l'approche fondée sur les risques sont apparues comme une grille d'analyse importante.
- Le débat et les contributions reçues ont confirmé l'existence d'**un large consensus sur le fait qu'un réexamen à grande échelle du RGPD en tant que cadre juridique serait contre-productif.** Certaines délégations ont aussi mis l'accent sur la nécessité de veiller à ce que tout ajustement ou toute amélioration supplémentaire du cadre législatif fasse l'objet d'une large consultation et de propositions fondées sur des données probantes.
- Il existe un large consensus sur le fait qu'**améliorer l'application, les orientations et la mise en œuvre peut contribuer à simplifier l'application du RGPD.** Un certain nombre de délégations ont en outre présenté des **propositions concrètes de modifications ciblées du cadre législatif actuel.**

---

<sup>5</sup> WK 12926/25 – Easing administrative burdens related to the General Data Protection Regulation (GDPR) - Discussion paper (Alléger les charges administratives liées au règlement général sur la protection des données (RGPD) – Document de réflexion)

<sup>6</sup> WK 14186/25 – Easing administrative burdens related to the General Data Protection Regulation (GDPR) - Comments from Member States (Alléger les charges administratives liées au règlement général sur la protection des données (RGPD) – Observations des États membres)

## **a) Possibilités de simplification dans le cadre juridique actuel**

Toutes les délégations ont estimé que des initiatives non législatives spécifiques, au sein du cadre juridique actuel établi par le RGPD, devaient être envisagées en priorité, **les autorités de contrôle et le comité européen de la protection des données jouant un rôle essentiel pour ce qui est de simplifier l'interprétation et l'application du RGPD**. À cette fin, les États membres ont accueilli avec satisfaction la déclaration d'Helsinki du comité européen de la protection des données et ont encouragé la poursuite de sa mise en œuvre, considérée comme prioritaire.

- *La nécessité d'orientations plus claires, plus pratiques et fondées sur les risques*: il semble exister un large consensus pour des orientations sectorielles, des modèles donnés à titre d'exemple, des listes de contrôle et des lignes directrices concises qui traduisent les obligations abstraites du RGPD en étapes concrètes pour les responsables du traitement et les sous-traitants. À cet égard ont notamment été évoquées des problématiques spécifiques telles que l'anonymisation et la pseudonymisation, la recherche scientifique ou la protection des mineurs. Plusieurs délégations demandent également que l'approche fondée sur les risques consacrée par le RGPD soit davantage intégrée et prise en compte dans les éléments d'interprétation et d'orientation fournis par les autorités de contrôle et par le comité européen de la protection des données dans leurs lignes directrices respectives.
- *Un renforcement des procédures de consultation des parties prenantes et des professionnels*: les délégations ont fait valoir l'intérêt de disposer de procédures de consultation régulières et transparentes entre les autorités de contrôle et les parties prenantes et professionnels, au niveau national comme de l'UE. De telles consultations renforcent la confiance entre les parties prenantes et les autorités de contrôle, aident les autorités de contrôle à comprendre ce qui crée de l'incertitude dans la pratique et accroissent la transparence.

- Une simplification permise par une interprétation harmonisée: certaines délégations ont attiré l'attention sur le rôle central du comité européen de la protection des données pour ce qui est d'assurer une interprétation cohérente et harmonisée du RGPD. Les lignes directrices du comité et l'application pleine et effective du mécanisme de contrôle de la cohérence prévu par le RGPD devraient réduire les divergences d'interprétation entre les États et les approches trop prudentes en matière de conformité. Il est à noter que certaines délégations ont en outre demandé une liste à l'échelle de l'UE des activités de traitement pour lesquelles l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) n'est pas nécessaire (une "liste blanche").
- Des outils de mise en conformité taillés sur mesure et des cadres de référence prêts à l'emploi: un grand nombre de délégations ont appelé à élaborer un ensemble uniforme d'outils pratiques de mise en conformité, qui pourrait être particulièrement utile aux organisations de petite taille. Cela pourrait inclure, par exemple, des modèles de notification des violations de données, de registre des activités de traitement et d'analyse d'impact relative à la protection des données. Les outils prévus par le RGPD, notamment les codes de conduite et la certification, ont été présentés à plusieurs reprises comme utiles aux fins de faciliter la mise en conformité; ils devraient être davantage encouragés, appuyés et taillés sur mesure pour s'adapter en particulier aux besoins des organisations de plus petite taille. En outre, la mise en place dispositifs d'expérimentation réglementaire ("regulatory sandbox") est jugée particulièrement pertinente pour ce qui est de soutenir l'innovation.
- Un soutien ciblé aux PME et autres organisations de petite taille: la discussion a permis de recenser un ensemble de mesures non législatives susceptibles d'alléger la charge administrative pesant sur les opérateurs de plus petite taille, comme des portails d'autoévaluation ou encore des questionnaires guidés en ligne. D'autres suggestions portaient sur des activités de sensibilisation menées par les autorités de contrôle, le financement de programmes de formations et la mise en place de services d'aide spécialisés.
- Numérisation et ressources: plusieurs délégations ont évoqué l'adoption de solutions innovantes et la poursuite de la numérisation des outils permettant aux autorités de contrôle de coopérer entre elles, ainsi que les contacts avec les personnes concernées et les parties prenantes, comme autant d'évolutions utiles pour améliorer le respect et l'application fluide du RGPD. En lien avec cette recommandation, la nécessité de doter les autorités de contrôle de ressources appropriées a été abordée.

- Une clarification des liens entre le RGPD et d'autres actes législatifs de l'UE: la coopération entre les régulateurs compétents et la nécessité de lignes directrices communes au comité européen de la protection des données et à la Commission européenne ont été jugées essentielles à une meilleure clarification des liens entre le RGPD et d'autres actes relevant du corpus réglementaire numérique, notamment le règlement sur l'IA, le règlement sur les services numériques, le règlement sur les marchés numériques et la directive SRI 2. Certaines délégations ont également fait référence aux actes législatifs sectoriels comportant des dispositions particulières concernant le traitement des données dans ce contexte.

#### **b) Propositions indicatives de modifications ciblées du RGPD**

La présidence relève que les délégations ont des positions différentes en ce qui concerne le bien-fondé d'apporter de nouvelles modifications au RGPD à ce stade. Un groupe de délégations **fait état de préoccupations** quant à l'incidence sur le niveau de protection et sur la sécurité juridique des entreprises, qui constituent selon elles des arguments déterminants contre des modifications même ciblées. Un autre groupe de délégations se sont déclarées **disposées à envisager** de futures propositions, en fonction des justifications qui les accompagnent. Un troisième groupe de délégations a **présenté des propositions concrètes de modifications limitées et ciblées** du cadre juridique actuel en vue de simplifier l'application du RGPD. Ces propositions concernent notamment:

- Une approche fondée sur les risques plus solide: Plusieurs délégations ont proposé que les obligations relatives à la mise en œuvre des obligations de transparence (articles 13 et 14), à la protection des données dès la conception (article 25), à la tenue d'un registre des activités de traitement (article 30) et à la notification des violations de données à caractère personnel (article 33) soit proportionnelles au risque effectif pour les personnes concernées. En pratique, pour certaines délégations, cela signifierait que le traitement à faible risque, tout particulièrement lorsqu'il est effectué par une organisation de petite taille, pourrait être exempté des exigences les plus lourdes en matière de documentation et de mise en conformité.

- Un allègement de la charge réglementaire et une facilitation de la mise en conformité: certaines délégations ont proposé des mesures ciblées visant à réduire la charge associée à certaines obligations du RGPD, tout particulièrement pour les organisations de plus petite taille. Cela inclut la possibilité de satisfaire aux obligations en matière d'information (articles 13 et 14) en fournissant un URL ou un QR code permanent qui renverrait à une déclaration de confidentialité détaillée, ainsi que des modifications spécifiques visant à contrer l'incidence des demandes abusives (articles 15 et 57) et la possibilité de simplifier les exigences en matière de documentation découlant de l'article 24.
- Une simplification des notifications des violations des données: se faisant l'écho d'anciens débats lancés sous la présidence polonaise, plusieurs délégations ont suggéré de mettre en place un point de contact unique ou guichet unique pour le signalement d'incidents transfrontières au titre de la protection des données par l'UE et des cadres de cybersécurité, afin d'éviter la multiplication des déclarations à plusieurs autorités de contrôle. Le principe "une fois pour toutes", selon lequel les informations fournies à un régulateur peuvent être utilisées par un autre régulateur, a été cité comme un moyen de réduire la répétition des signalements. Un certain nombre de délégations ont suggéré de simplifier le seuil de notification des violations des données aux autorités de contrôle. Une délégation a par ailleurs proposé d'inclure un délai de trois jours ouvrables pour les notifications de violations de données (au lieu du délai actuel de 72 heures).
- Une clarification des définitions et des concepts afin d'en simplifier l'application: une délégation a évoqué la nécessité de clarifier les concepts de décision individuelle automatisée (article 22), de responsabilité conjointe du traitement (article 26), ou de contrat de sous-traitance (article 28) afin de faciliter la mise en conformité. La nécessité d'adapter l'articulation entre anonymisation et pseudonymisation, conformément à la jurisprudence de la CJUE, a également été mentionnée. Une délégation a en outre évoqué des difficultés concernant l'application de l'article 9 aux opérations de secours lors de catastrophes.

- *Une application adaptée*: quelques délégations ont estimé aussi qu'il fallait se pencher sur les dispositions du RGPD relatives à son application et à l'imposition de mesures correctrices et d'amendes administratives, en proposant d'adopter une approche privilégiant les mesures correctrices plutôt que les sanctions dans le cas d'infractions mineures et de poursuivre l'intégration de l'approche fondée sur les risques pour ce qui est de déterminer le niveau de sanction imposé. De même, une délégation a déclaré envisager de subordonner le droit d'introduire une réclamation à certaines conditions.
- *Une cohérence horizontale dans le corpus réglementaire numérique*: De nombreuses délégations ont souligné la nécessité d'assurer la cohérence du corpus réglementaire numérique avec le RGPD. Certaines délégations estiment que des lignes directrices communes et la coopération entre les réglementations suffisent à cet égard, tandis que d'autres ont indiqué que des modifications législatives permettraient une plus grande cohérence.

#### **IV. CONCLUSION ET VOIE A SUIVRE**

Sur la base de cet axe de discussion mené sous la présidence danoise, il peut être souligné que le RGPD reste un instrument important de sauvegarde des droits fondamentaux à l'ère numérique, dont le réexamen à grande échelle est jugé contre-productif. Néanmoins, la présidence estime qu'il reste possible d'alléger la charge administrative et réglementaire pesant sur de nombreux responsables du traitement, tout particulièrement les PME et les organisations bénévoles, en conjuguant des **orientations claires et pratiques, une facilitation et des ressources numériques, la poursuite de l'intégration d'une approche fondée sur les risques** et, éventuellement, des **ajustements législatifs limités et ciblés**.

À cette fin, la présidence rappelle que les États membres ont accueilli avec satisfaction la déclaration d'Helsinki du comité européen de la protection des données et ont encouragé la poursuite de sa mise en œuvre, jugée prioritaire. La présidence relève en outre que le futur train de mesures omnibus de la Commission sur le numérique pourrait être l'occasion d'approfondir certaines des questions soulevées dans le présent rapport.

La présidence souligne que **la sécurité juridique, la compétitivité des entreprises européennes et un niveau de protection élevé des données à caractère personnel** sont apparus, tout au long de cette discussion stratégique, comme un objectif récurrent et partagé, qui devrait alimenter les évolutions stratégiques et législatives futures.

La présidence note enfin que, de l'avis majoritaire du Conseil, il est essentiel de veiller à la cohérence des différents actes juridiques pour garantir une application simplifiée du RGPD. Dans ce contexte, la présidence tient à souligner qu'il pourrait être utile de réfléchir non seulement à la manière de remédier aux incohérences ou imprécisions du cadre juridique actuel, mais également à la manière d'éviter de produire des incohérences ou imprécisions dans le contexte des futures propositions législatives qui se recouperaient avec le RGPD.

---