



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 146/2026 du 6 juillet 2026

Objet : Avis concernant le projet d'arrêté royal *modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les travailleurs frontaliers* (ADV-2026-00028)

Mots-clés : risque pour l'ordre public et la sécurité nationale - travailleurs frontaliers ressortissant d'un pays tiers - pays limitrophes - extrait de casier judiciaire du pays d'origine et/ou du pays de résidence – fondement juridique insuffisant – pouvoirs du bourgmestre

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

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

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

Vu la demande d'avis de Madame Anneleen Van Bossuyt, Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes (ci-après le « demandeur »), reçue le 22 mai 2026 ;

Vu les informations complémentaires sollicitées le 10 juin 2026 et reçues le 19 juin 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 6 juillet 2026, l'avis suivant :

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

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les travailleurs frontaliers (ci-après « le projet d'AR »).
2. Ce projet d'AR adapte les articles 106 à 110 de l'AR précité du 8 octobre 1981. **Ces dispositions actuellement en vigueur prévoient que, d'une part, les travailleurs frontaliers, qui ne sont pas ressortissants d'un Etat membre de l'UE, peuvent entrer en Belgique pour y travailler sur présentation de leur titre de séjour valable émanant du pays limitrophe et d'un document de voyage valable et, d'autre part, qu'ils sont tenus de signaler leur 1^{ère} arrivée à l'administration communale du lieu de leur travail et de signaler leur départ définitif.**
3. **Le projet d'AR adapte ces dispositions pour prévoir que ces travailleurs frontaliers devront dorénavant solliciter** et, le cas échéant demander son renouvellement, **un droit d'entrée et de sortie de la Belgique de plus de 90 jours ; lequel sera limité à la période de travail concernée avec un maximum de 1 an.** Les adaptations suivantes sont également prévues :
 - **introduction d'un contrôle du risque pour l'ordre public et la sécurité nationale que présente le travailleur frontalier ;**
 - **détermination des données à caractère personnel à communiquer obligatoirement dans le cadre d'une demande de droit d'entrée et de sortie et**
 - **détermination des conditions dans lesquelles ce droit peut être refusé ou retiré.**

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Absence de fondement juridique du projet d'arrêté royal

4. Interrogée quant à savoir si d'autres dispositions législatives en vigueur que l'article 2, al.2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, mentionné en préambule du projet d'AR, pouvaient fonder, le projet d'AR, la déléguée a répondu par la négative.
5. Cet article 2 de la loi précitée du 15 décembre 1980 prévoit que :

« Est autorisé à entrer dans le Royaume, l'étranger porteur :

1° soit des documents requis en vertu d'un traité international, d'une loi ou d'un arrêté royal ;

2° soit d'un passeport valable ou d'un titre de voyage en tenant lieu, revêtu d'un visa ou d'une autorisation tenant lieu de visa, valable pour la Belgique, apposé par un représentant diplomatique ou consulaire belge ou par celui d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des frontières extérieures, liant la Belgique.

Le Ministre ou son délégué peut autoriser à pénétrer en Belgique l'étranger qui n'est porteur d'aucun des documents prévus par l'alinéa précédent, sur la base de modalités déterminées par arrêté royal ».
(Soulignement par l'Autorité)

6. Or, **le projet d'AR soumis pour avis ne concerne pas des ressortissants étrangers qui ne sont pas porteurs des documents visés à l'article 2, al. 1 de cette loi précitée du 15 décembre 1980**. Les articles 108 et suivants en projet de l'AR précité de 1981 exigent, d'ailleurs, des travailleurs étrangers frontaliers visés qu'ils soient porteurs des documents prévus à l'article 2, al. 1 de la loi précitée du 15 décembre 1980 pour solliciter un droit d'entrée en Belgique au titre de travailleur frontalier. **Cet article 2, al. 2 de la loi précitée du 15 décembre 1980 ne peut donc pas fonder le projet d'AR.**
7. En outre, le projet d'AR prévoit qu'une **analyse ponctuelle du risque que présente un tel travailleur « pour l'ordre public et la sécurité nationale »** pourra être effectuée, ce qui implique la réalisation de traitements de données à caractère personnel **dont il appartient au législateur de déterminer les éléments essentiels** afin de leur conférer toute la prévisibilité requise et de garantir leur caractère nécessaire et proportionné (cf. *infra*).
8. En effet, depuis l'adoption de l'article 2 de la loi précitée du 15 décembre 1980, l'exigence du respect du principe de légalité en matière de traitement de données à caractère personnel, consacré par l'article 22 de la Constitution, a gagné en densité. L'article 22 de la Constitution confère au pouvoir législatif le monopole de la détermination des ingérences dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, ce qui se matérialise, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la jurisprudence de la section législation du Conseil d'Etat, par la détermination par le pouvoir législatif des éléments essentiels suivants des traitements de données à caractère personnel à encadrer : leur(s) finalité(s), les catégories de données à caractère personnel dont le traitement est nécessaire à la réalisation de chaque finalité, les catégories de personnes concernées à propos desquelles des données sont traitées, les catégories de destinataires des flux de données éventuellement nécessaires à la réalisation de chaque finalité et la durée maximale de conservation des données pour la réalisation de chaque finalité.¹ L'Autorité ajoute également, dans certaines circonstances², l'identification du responsable du traitement. En cette matière réservée, **« une délégation conférée au Roi n'est pas contraire au principe de légalité pour autant**

¹ Voyez notamment l'avis 68.936/AG du Conseil d'Etat du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', points 101 et s. et l'avis n° 73.507/2 du Conseil d'Etat du 5 juin 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la numérisation et à l'opérationnalisation des procédures de maintien exceptionnel applicables durant le parcours de l'élève dans le tronc commun', point 1 de la 2nde observation générale et les références citées ou C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B.74.1 ; C.C. 26 septembre 2024, n° 97/2024, B.24.1.

² Généralement dans l'hypothèse où plusieurs intervenants participent à la réalisation du traitement de données étant donné que cette situation peut rendre difficile l'identification du responsable du traitement ou des responsables du traitement conjoints par les personnes concernées ; ce qui impacte négativement l'effectivité de leurs droits.

que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur »³.

9. Dès lors, étant donné que **ces éléments essentiels ne sont pas déterminés par l'article 2, al 2 de la loi précitée du 15 décembre 1980 et qu'ils ne ressortent manifestement pas non plus en substance de cette disposition**, l'Autorité considère que le **projet d'AR soumis pour avis ne dispose pas d'un fondement juridique suffisant.**
10. **C'est donc, sans préjudice des développements qui précèdent, que, à titre de recommandation pour l'élaboration d'un projet de loi à ce sujet, l'Autorité commente ci-après les dispositions du projet d'AR.**

b. Travailleurs frontaliers qui sont des ressortissants des pays tiers ayant leur résidence principale dans un Etat membre de l'Union européenne limitrophe de la Belgique

11. L'article 109 de l'AR précité du 8 octobre 1981, en cours de modification par le projet d'AR, impose aux travailleurs frontaliers l'obligation de se signaler à l'administration communale du lieu de leur travail et prévoit, après présentation des documents requis⁴, la remise à ces derniers d'une attestation communale attestant qu'ils ont exécuté leur obligation de se signaler et que *« la présente attestation couvre le séjour en Belgique de l'intéressé pour la durée de son occupation en qualité de travailleur frontalier »*⁵.
12. Le projet d'AR remplace cette disposition par la disposition suivante en projet :
- « § 1er. Le ressortissant de pays tiers qui a sa résidence principale dans un Etat membre de l'Union européenne limitrophe de la Belgique et qui souhaite entrer et sortir de la Belgique en tant que travailleur frontalier pendant plus de nonante jours pour y travailler, demande un droit d'entrée et sortie pour plus de nonante jours en Belgique. Celui-ci prend la forme d'un document pour travailleur frontalier, établi conformément au modèle figurant à l'annexe 64.*
- Les titulaires d'une annexe 64 ne sont pas inscrits dans un registre de la population.*
- Le droit d'entrée et sortie pour plus de nonante jours ne permet au titulaire que d'entrer et de sortir de la Belgique pour plus de nonante jours depuis l'Etat membre de l'Union européenne limitrophe dans lequel il réside.*

³ Voyez notamment l'avis 68.936/AG du Conseil d'Etat du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, points 101 et s. et l'avis n° 73.507/2 du Conseil d'Etat du 5 juin 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la numérisation et à l'opérationnalisation des procédures de maintien exceptionnel applicables durant le parcours de l'élève dans le tronc commun', point 1 de la 2nde observation générale et les références citées ou C.C., 22 septembre 2022, 110/2022, B 11.2

⁴ A savoir, soit le passeport ou la carte d'identité pour les ressortissant de pays de l'UE, soit le titre de séjour valable du pays limitrophe et d'un document de voyage valable revêtu s'il y a lieu d'un visa valable pour plusieurs voyages pour les autres travailleurs frontaliers non ressortissant d'un Etat membre.

⁵ Annexe 15 à l'AR précité du 8 octobre 1981.

§ 2. Le ressortissant de pays tiers visé au paragraphe 1er introduit, dans les huit jours ouvrables suivant sa première entrée en Belgique, une demande complète de document pour travailleurs frontaliers auprès de la commune du lieu où il travaille habituellement en Belgique.

§ 3. Le travailleur frontalier visé au paragraphe 1er présente les documents suivants :

1° d'un document de voyage valable ;

2° du titre ou document de séjour de l'Etat membre de l'Union européenne limitrophe valable ;

3° s'il s'agit d'un travailleur salarié, du permis de travail ou de l'autorisation de travail belge valable ;

4° s'il s'agit d'un travailleur indépendant, de la carte professionnelle belge valable ;

5° s'il s'agit d'un travailleur détaché, du permis de travail ou de l'autorisation de travailler ou de la preuve du détachement. Celle-ci doit prendre la forme du formulaire A1 déposé auprès de l'Office national de sécurité sociale s'il est d'application. Si elle ne figure pas sur le formulaire A1, de la durée du détachement en Belgique ;

6° d'une adresse en Belgique ou d'une adresse électronique à laquelle il déclare être joignable, ainsi que d'une adresse dans l'Etat membre limitrophe où il a sa résidence principale à laquelle il déclare être joignable.

7° d'une déclaration sur l'honneur selon laquelle le travailleur frontalier a son domicile dans un Etat membre de l'Union européenne limitrophe.

Le bourgmestre ou son délégué accorde le droit d'entrée et de sortie ou le renouvellement au travailleur frontalier visé au paragraphe 1er, sur présentation de tous les documents visés à l'alinéa 1er et qu'aucun motif de refus n'est applicable.

§ 4. Le droit d'entrée et de sortie de plus de nonante jours est valable pour la durée du permis de travail ou de l'autorisation de travail, de la carte professionnelle, ou pour la durée du détachement en Belgique, avec une durée maximale d'un an. Le droit d'entrée et de sortie de plus de nonante jours peut toujours être renouvelé par le bourgmestre ou son délégué pour la durée du travail en Belgique, conformément à l'alinéa 1er, chaque fois avec une durée maximale d'un an, sur présentation de tous les documents visés au paragraphe 3.

La demande de renouvellement du droit d'entrée et de sortie de plus de nonante jours est introduite entre le sixième et le trentième jour précédant la date de fin de validité du document pour travailleurs frontaliers

Par dérogation aux alinéas 1er et 2, la durée de validité est limitée à la durée de validité du document de séjour délivré par le pays de résidence et/ou la durée de validité du passeport.

§ 5. Si tous les documents visés au paragraphe 3 ne sont pas présentés, la demande n'est pas introduite et le bourgmestre ou son délégué informe le ressortissant de pays tiers des documents manquants.

Si le ressortissant d'un pays tiers exige le dépôt de la demande alors que le bourgmestre ou son délégué l'a informé, conformément au premier alinéa, que celle-ci est incomplète, le bourgmestre ou son délégué déclare la demande irrecevable au moyen d'une annexe 65.

Par dérogation au paragraphe 3, alinéa 2, le ministre ou son délégué prend une décision si une évaluation du risque pour l'ordre public et la sécurité nationale est jugée nécessaire par le bourgmestre ou son délégué ou par le ministre ou son délégué. Le bourgmestre envoie dans ce cas le dossier immédiatement au ministre ou à son délégué.

Lorsque la commune reçoit une demande, elle communique les données à caractère personnel qu'elle contient à l'Office des étrangers. »

13. Par rapport aux données actuellement collectées, ainsi qu'il ressort de l'annexe 15 à l'AR précité du 8 octobre 1981, **le projet d'AR prévoit que les données complémentaires suivantes seront collectées** par la commune du lieu de travail (en plus de celles nécessaires à la réalisation de l'analyse de risque pour l'ordre public et la sécurité nationale (cf. infra)) : les autorisations de travail requises en fonction du type de travail à effectuer, l'adresse de l'employeur du travailleur frontalier, son adresse de résidence principale dans l'Etat membre limitrophe, une adresse en Belgique ou une adresse électronique à laquelle il déclare être joignable.

14. Interrogée sur ce qui justifie la collecte d'une adresse (électronique) de contact en Belgique, la déléguée de la Ministre a répondu que cette adresse était collectée pour « *contacter la personne dans le cadre de sa demande, par exemple pour demander des informations supplémentaires. Il s'agit parfois de données/informations sensibles qui sont demandées, l'employeur ne devrait pas être impliqué/mis au courant. Eventuellement pour tenir le ressortissant de pays tiers au courant/ notifier la décision* ». L'Autorité en prend acte. La **notion d'adresse électronique mérite toutefois d'être précisée**. Si l'auteur du projet d'AR vise une adresse de courrier électronique, il convient de le préciser en ce sens. Sinon, il convient de définir ce concept.
15. **Pour le surplus, les documents mentionnés à l'article 109, §3 apparaissent nécessaires** pour vérifier la véracité du motif pour lequel est sollicité le droit d'entrée et de sortie de Belgique. L'Autorité s'interroge tout de même sur la pertinence de requérir une déclaration sur l'honneur (109, §3, al. 1, 7°) que la personne est bien domiciliée dans un Etat membre limitrophe vu que son adresse de résidence principale dans cet Etat est aussi collectée. A ce sujet, la déléguée de la Ministre a précisé que « *l'adresse mentionnée pourrait ne pas être son adresse de domiciliation. Pas tous les Etats limitrophe ont des systèmes qui permettent à la personne de demander une preuve de domiciliation, une déclaration sur honneur est dès lors suffisante* ». Il est donc **indiqué de déterminer pour quel(s) Etat(s) limitrophe(s) cette déclaration sur l'honneur est sollicitée en lieu et place de l'adresse de résidence principale ou de prévoir que c'est uniquement dans l'hypothèse où l'Etat limitrophe ne délivre pas de preuve de domiciliation que la déclaration sur l'honneur est requise**.
16. **La durée maximale de conservation des données collectées pour réaliser la finalité de gestion des demandes de droit d'entrée et de sortie n'est pas déterminée. Il convient que le législateur y pallie. Cette détermination ne peut, par nature, pas être faite de manière générique** pour tous les traitements de données réalisés par une commune ou par l'Office des étrangers vu la variétés de finalités pour lesquels ces organismes public traitent des données à caractère personnel. La durée maximale de conservation déterminée doit, en effet, **être limitée au strict nécessaire pour la réalisation de la finalité concrète précitée**. Cela fera utilement l'objet d'une motivation *ad hoc* dans le commentaire des articles.
17. L'article 109, §3, al.2 en projet prévoit que « *le bourgmestre ou son délégué accorde le droit d'entrée et de sortie ou le renouvellement (de ce droit) au travailleur frontalier visé au §1^{er}, sur présentation de tous les documents visés à l'alinéa 1^{er} et qu'aucun motif de refus n'est applicable* ».

18. Interrogée quant à ces motifs de refus, la déléguée de la Ministre s'est référée à l'article 109/2, §2 et §5⁶ du projet d'AR. Or, cette disposition se réfère notamment aux « *conditions prévues à l'article 109 ou 109/1* ». Pour éviter toute ambiguïté et imprévisibilité, **il convient que l'article 109/2, §2, 2° en projet se réfère aux alinéas pertinents qui déterminent ces conditions et que l'article 109, §3, al.2 en projet identifie clairement les motifs de refus en se référant à la disposition pertinente** qui les détermine. La même remarque vaut pour l'article 109/1 qui est formulé de manière identique. De plus, ainsi qu'il ressort des échanges avec la déléguée de la Ministre, la formulation de cet article 109, §3, al.2 doit être corrigée en remplaçant le « *qu'* » par « pour autant que ».
19. Le projet d'AR prévoit aussi (i) **l'évaluation systématique, tant par le Ministre ou son délégué que par le Bourgmestre ou son délégué, de la nécessité de faire évaluer le « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* » que présente le travailleur transfrontalier** et, si cette évaluation est positive, (ii) le transfert au Ministre de la **prise de décision quant à l'octroi ou non du droit d'entrée/sortie**, laquelle interviendra, selon la compréhension de l'Autorité, **après la réalisation de cette analyse de ce risque** (Art. 109, §5 en projet) ; ce qui constitue une autre différence importante par rapport aux dispositions actuellement en vigueur.
20. Il ressort des informations complémentaires reçues de la déléguée de la Ministre que c'est l'Office des Etrangers qui réalisera ces analyses de risque et que c'est la raison pour laquelle l'article 109, §5, al.3 *in fine* en projet prévoit la communication immédiate du dossier par le « bourgmestre au ministre ou à son délégué ». **Pour assurer la prévisibilité de l'attribution de cette mission à l'Office des Etrangers et son identification comme responsable du traitement des données traitées aux fins de réalisation de cette analyse de risque, il convient de prévoir explicitement que c'est cette administration qui réalise cette analyse de risque et que le ministre adopte sa décision en la matière sur avis motivé de l'Office des Etrangers.** De plus, dans le respect de l'article 6.3 du RGP, il convient de **prévoir explicitement, à l'article 109, §5, al.3 *in fine* en projet, que c'est pour réaliser cette analyse que le dossier du travailleur lui est communiqué.** Par « dossier », l'Autorité comprend qu'il s'agit de communiquer les données concernant le travailleur visées à l'article 109, §3, al.1 en projet.
21. Les deux traitements de données à caractère personnel que constituent l'analyse de la nécessité d'effectuer une analyse de risque sur une personne et la réalisation de l'analyse de risque elle-même, sont

⁶ Lequel prévoit, en son § 2, que « *le droit d'entrée et de sortie est refusé par le ministre ou son délégué, ou, dans le cadre de l'article 109 uniquement, le bourgmestre ou son délégué, si : 1° le demandeur n'est pas un travailleur frontalier ; 2° les conditions prévues à l'article 109 ou 109/1 ne sont pas remplies ; 3° le ressortissant de pays tiers a pour objectif d'exercer un droit d'entrée et de sortie de la Belgique à des fins autres que professionnelles ou d'y résider. Le ministre ou son délégué refuse le droit d'entrée et de sortie de plus de nonante jours si le ressortissant de pays tiers constitue un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale* » et, en son §5, que « *le droit d'entrée et de sortie de plus de 90 jours est refusé ou retiré lorsque le demandeur, pour l'obtenir, utilise ou a utilisé des informations fausses ou trompeuses ou des documents faux ou falsifiés, ou lorsque celui-ci a recouru à la fraude ou employé d'autres moyens illégaux ayant contribué à l'obtention du droit d'entrée et de sortie* ».

loin d'être anodins en termes d'intrusion dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées. L'Autorité relève le **caractère particulièrement important de cette ingérence** étant donné, notamment, que tout travailleur frontalier est visé, peu importe son domaine d'activité, et que, par nature, **la mesure impacte non seulement le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel mais également le libre choix d'une profession et la liberté d'entreprendre** étant donné qu'un refus du droit d'entrée/sortie implique l'impossibilité pour la personne concernée d'exécuter ou de continuer à exécuter son contrat de travail, de poursuivre son emploi ou d'exercer en Belgique ses activités professionnelles.

22. Comme toute ingérence, elle doit reposer sur une justification raisonnable et avoir fait l'objet du **triple test imposé par les principes nécessité et de proportionnalité⁷ dont le résultat devrait figurer dans l'exposé des motifs.**

23. L'Autorité a interrogé la déléguée de la Ministre sur la nécessité d'une telle mesure étant donné que les Etats limitrophes dans lesquels les travailleurs ressortissant de pays tiers ont leur résidence principale sont des Etats de l'Union européenne soumis à l'obligation de réaliser les contrôles de sécurité requis par les Règlements européens (Cf. notamment le règlement (UE) 2024/1356 du Parlement et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE) 2017/226, (UE) 2018/1240 et (UE)2019/817). Elle a répondu que :

« En principe, pour les frontaliers qui résident dans un EM de l'union limitrophe on part de l'idée que l'EM en question a déjà fait un examen d'ordre public/sécurité nationale et on fait confiance à cette évaluation. Raison pour laquelle nous ne demandons pas d'extrait de casier judiciaire dans ce cas. La personne ne doit donc pas activement introduire des données concernant l'ordre public/sécurité nationale.

⁷ Toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (aux objectifs) qu'elle poursuit.

En effet, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant nécessaire s'il constitue la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit. Il faut donc :

- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, l'efficacité du traitement de données à caractère personnel envisagé pour atteindre l'objectif recherché ;
- Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuve factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.

Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est proportionné (au sens strict) à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées. En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées.

Par contre, si -bien que la personne ne doive pas introduire de données concernant l'ordre public/sécurité nationale - le bourgmestre ou son délégué est confronté à des éléments indiquant un éventuel lien avec le risque de l'ordre public/sécurité nationale, il n'est pas dans les responsabilités/compétences du bourgmestre d'évaluer ces éléments et le dossier est donc envoyé à l'office qui examinera si un examen est nécessaire et le résultat de cet éventuel examen. »

24. Or, l'Autorité relève que **la disposition en projet (art. 109, §5, al. 3) confère au bourgmestre le pouvoir de décider de la nécessité d'évaluer le risque pour l'ordre public et la sécurité nationale d'un travailleur frontalier sollicitant un droit d'entrée/sortie ; ce qui implique qu'il doit disposer des pouvoirs et compétences requises pour réaliser cette évaluation. S'il ne dispose pas d'une telle compétence**, ainsi qu'il ressort de la réponse de la déléguée de la ministre, **il convient d'adapter cette disposition en projet**. Si cela devait s'avérer être le cas, il convient de faire mention, dans l'exposé des motifs ou le commentaire des articles, des dispositions législatives pertinentes à cet effet (nouvelle loi communale, code de la démocratie locale et de la décentralisation, Decreet lokaal bestuur, ...).
25. De plus, les éléments communiqués par la déléguée de la Ministre ne permettent pas de mettre en évidence la nécessité de la mesure envisagée. Il convient de **justifier adéquatement la nécessité de cumuler la question du travail transfrontalier des travailleurs de pays tiers à l'Union européenne avec celle de la sécurité au moyen de statistiques pertinentes à l'appui**. En outre, si des motifs adéquats et des statistiques pertinentes liés à la sécurité nationale justifient les changements envisagés, il convient de justifier pourquoi ces motifs ne plaident pas pour que l'analyse de ce risque se fasse avant la 1^{ère} entrée en Belgique.
26. Une telle ingérence doit aussi se **conformer au principe de légalité tant formelle que matérielle**. Conformément à ce qu'exige ce principe, consacré par l'article 22 de la Constitution, **elle ne peut être opérée sans que**, après réalisation des analyses de nécessité et de proportionnalité requises, **le législateur, d'une part, en détermine clairement les modalités** (afin que les personnes concernées puissent à la lecture de la loi, le cas échéant en s'entourant de conseils éclairés, entrevoir les traitements qui sont faits de leurs données à caractère personnel, les circonstances dans lesquelles ils sont réalisés, leurs modalités et conséquences) **et d'autre part, prévoie des garanties élémentaires pour protéger les personnes contre tout traitement arbitraire et indique de façon suffisamment précise le pouvoir d'appréciation conféré en la matière aux autorités compétentes et la manière dont ce pouvoir doit s'exercer**⁸ ; ce qui fait actuellement défaut. **L'absence de prévisibilité règne aussi quant aux éléments essentiels des deux traitements**

⁸ Dans le même sens, voy. Avis 47/2026 du 17 mars 2026 sur l'avant-projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne, point 30.

de données à caractère personnel visés à l'article 109, §5 en projet (analyse de nécessité de lancer une telle analyse du « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* » et réalisation de l'analyse de risque elle-même) **ainsi que quant aux circonstances** (sur base de quels critères le bourgmestre (?) ou le Ministre ou leur délégué peuvent-ils considérer qu'une telle analyse est nécessaire ?) **et modalités** (quelles base de données sont consultées, selon quels critères le risque est-il apprécié, quels type d'agents réalisent cette évaluation ?) **desdites analyses**. Il appartient au législateur d'y pallier.

27. En outre, l'on peine à entrevoir, à la lecture de l'article 109, §5 en projet, ce qui est concrètement entendu par la **notion de « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* »** ; ce qui empêche de pouvoir considérer comme déterminés les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qui seront réalisés pour effectuer cette analyse de risque. A cet égard, le **principe de proportionnalité requiert, selon l'Autorité, qu'un certain degré de gravité dans l'objet de ce risque soit établi pour empêcher une personne de passer la frontière pour venir exercer son travail en Belgique.**
28. Ainsi que la Cour de Justice de l'Union européenne l'a établi, « *la notion «d'ordre public» suppose en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* »⁹ (soulignement par l'Autorité) et *la notion de sécurité intérieure « couvre la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure et que, partant, l'atteinte au fonctionnement des institutions et des services publics essentiels ainsi que la survie de la population, de même que le risque d'une perturbation grave des relations extérieures ou de la coexistence pacifique des peuples, ou encore l'atteinte aux intérêts militaires, peuvent affecter la sécurité publique* »¹⁰ (soulignement par l'Autorité).
29. Afin que la finalité de l'analyse de risque à réaliser puisse être considérée comme déterminée et proportionnée, **il appartient donc au législateur de déterminer à partir de quand ce risque pourra être considéré comme établi par l'Office des Etrangers, soit sur base du constat de la commission des types d'infractions (répondant aux critères mis en évidence par la CJUE) à déterminer dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité et/ou du constat de l'existence d'indices sérieux, fondés sur des faits concrets, vérifiables, pertinents et établis par les autorités compétentes avec la diligence requise, de l'implication**

⁹ CJUE, 15 février 2016, Affaire C-601/15 PPU, point 65 et jurisprudence citée, disponible à l'adresse suivante <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=174342&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=659054>

¹⁰ Ibidem, point 66 et jurisprudence citée.

du travailleur frontalier dans ces formes graves de criminalité (identifiées par la liste des infractions à déterminer).

30. En outre, encore afin de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, cette analyse du « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* » que présente un travailleur frontalier doit être fondée sur des circonstances ou des faits concrets, vérifiables, qui sont aussi **pertinents quant à l'actualité de la période des faits répréhensibles (à déterminer par le législateur) à laquelle ils se rapportent, et** qui ont été **établis avec la diligence requise**. Il appartient au législateur de veiller à cela lorsqu'il déterminera les bases de données (cf. infra) qui pourront être utilisées et précisera les critères d'analyse de l'Office des Etrangers et, vu le risque visé, l'Autorité recommande que les **constats** de ces faits répréhensibles doivent avoir été **faits par des autorités dûment habilitées à cet effet et disposant de l'expertise requise pour ce faire**.
31. Vu la sensibilité de cette analyse et l'impact pour les personnes concernées que son résultat peut avoir, il importe de **veiller à ce que seuls les agents dûment habilités, disposant de l'expertise requise et adéquatement formés à cet effet puissent réaliser ces analyses**. Il conviendra donc que le projet de loi à établir **habilite le Roi à déterminer les catégories d'agents de l'Office des Etrangers qui seront chargés de la réalisation de ces analyses** de risque.
32. Enfin, en tant qu'élément essentiel du traitement de données à caractère personnel, la durée maximale de conservation des données traitées et collectées dans le cadre de la réalisation de l'analyse du « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* » que présente le travailleur frontalier doit également être déterminée par le législateur ; les principes de proportionnalité et de nécessité plaidant pour **prévoir la destruction rapide desdites données dans un délai relativement court (a priori 6 mois après la fin de l'enquête) tout en veillant à ce que les personnes concernées soient informées de la suppression à venir des données afin qu'elles puissent exercer leur droit d'accès avant cette suppression**.

c. Travailleurs frontaliers qui sont des ressortissants de pays tiers et qui ont leur résidence principale au Royaume-Uni (art. 109/1 en projet)

33. Concernant l'article 109/1 en projet, dont certaines des dispositions sont identiques à celles de l'article 109 en projet, l'Autorité renvoie à ses développements qui précèdent.
34. A la différence de ce que l'article 109 en projet prévoit, les demandes de droit d'entrée et de sortie des travailleurs frontaliers qui sont des ressortissants de pays tiers ayant leur résidence principale au Royaume-Uni devront être introduites en un **point unique**, à savoir le « *poste diplomatique ou consulaire belge compétent pour le lieu de (leur) résidence au Royaume-Uni* ». L'article 109/1 ne

détermine pas quand le droit d'entrée/sortie doit être sollicité par la personne concernée. Selon les informations complémentaires reçues, **l'intention est que ce droit d'entrée soit demandé avant la 1^{ère} entrée en tant que travailleur frontalier. Il convient de le préciser.**

35. L'autre différence consiste à exiger des travailleurs frontaliers résidant au Royaume-Uni « ***un extrait de casier judiciaire ou un document équivalent accompagné, le cas échéant, de sa traduction légalisée, délivrés par le pays d'origine et/ou par le pays de sa dernière résidence où le ressortissant de pays tiers résidait durant les six mois précédant sa demande, datant de moins de six mois*** » (art. 109/1, §3, 8° en projet), étant donné, selon le commentaire des articles, que le Royaume-Uni est un pays tiers à l'UE et que les travailleurs transfrontaliers en provenance de là n'ont donc pas fait l'objet d'un contrôle par l'Etat voisin. Il n'est pas non plus prévu d'évaluation du « *risque pour l'ordre public et la sécurité nationale* » desdits travailleurs frontaliers comme cela est prévu, à l'article 109, §5, al. 3 en projet. Il ressort des informations complémentaires reçues que, **pour ces travailleurs, l'évaluation du risque pour « l'ordre public et la sécurité nationale » se fera sur base des mentions figurant sur cet extrait de casier judiciaire ou document équivalent. Il convient de le prévoir dans le dispositif** de la norme et il est renvoyé aux développements qui précèdent pour le surplus.

d. Conditions dans lesquelles le droit d'entrée et de sortie peut être refusé ou retiré (art. 109/2 en projet)

36. L'article 109/2 en projet énumère les conditions dans lesquelles le droit d'entrée et de sortie peut être refusé ou retiré.
37. Complémentairement aux remarques ponctuelles faites sur cette disposition dans les développements qui précèdent, l'Autorité relève le **caractère large du motif de refus ou de retrait de ce droit consistant à constater que « le ressortissant de pays tiers a pour objectif d'exercer un droit d'entrée et de sortie de la Belgique à des fins autres que professionnelles ou (pour) y résider »**, ce qui génère de l'imprévisibilité quant aux collectes de données à caractère personnel et investigations que le bourgmestre et/ou l'Office des Etrangers pourront réaliser ainsi qu'un risque de traitement différencié en fonction de la commune concernée. L'Autorité recommande de **déterminer les hypothèses concrètes visées par la notion de « fins autres que professionnelles »** dans le respect des principes de proportionnalité et de nécessité. En outre, vu la définition de la notion de travailleur frontalier, reprise à l'article 108 en projet (laquelle prévoit que, à titre exceptionnel, le travailleur frontalier peut rester en Belgique plus longtemps que 1 jour pour des raisons liées à son travail sans que cela ne dépasse toutefois 7 jours), il convient de **viser la résidence en Belgique de plus de 7 jours.**

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que l'article 2/2 de la loi précitée du 15 décembre 1980 ne peut constituer le fondement juridique du projet d'AR (points 4 à 9) et considère que c'est une norme de rang de loi, répondant aux critères de qualité explicités dans le présent avis (points 11 à 37) qui peut fonder le traitement de données en caractère personnel en projet.

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