



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 204/2026 du 23 septembre 2026

Objet : Avis concernant le projet d'arrêté royal portant création du Point de contact unique terrorisme (ADV-2026-00141)

Mots-clés : /

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 Annelies Verlinden, Ministre fédérale de la Justice, chargée de la Mer du Nord, ci-après le « demandeur », reçue le 27 août 2026 ;

Vu les informations complémentaires sollicitées le 7 septembre 2026 et reçues le 14 septembre 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 23 septembre 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 les articles 18 à 21 du projet d'arrêté royal portant création du Point de contact unique terrorisme (ci-après « le projet d'AR »).
2. La mise en place d'un « **point de contact unique terrorisme** » (ci-après « PCU ») est **prévue par l'article 29 de la loi du 3 mai 2024** relative à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relative à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme. Ce point de contact unique terrorisme s'inscrit dans les objectifs de cette loi consistant à indemniser les victimes de manière juste et cohérente, à simplifier la procédure à suivre en vue d'obtenir une indemnisation et à accélérer le règlement des sinistres.
3. L'article 29, §1^{er}, al. 2 de cette loi de 2024 prévoit que « le Point de contact unique terrorisme **fournit assistance à toute personne ayant un intérêt pour toute question portant sur les mécanismes d'indemnisation, d'indemnité, d'intervention ou d'allocation dont cette personne pourrait bénéficier et, le cas échéant, les formalités en vue de ceux-ci.** » et que « **le cas échéant, il oriente la victime vers les instances compétentes** ». L'article 29, § 5 de cette même loi délègue au Roi la détermination des règles et des modalités de mise en place de ce point de contact unique et la définition plus précise des missions de ce point de contact unique. C'est l'objet du projet d'arrêté soumis pour avis.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. **Le principe de légalité, consacré par l'article 22 de la Constitution** et tel qu'interprété par la Cour Constitutionnelle et le Conseil d'Etat, **ne permet pas au Roi de déterminer les éléments essentiels d'un traitement de données à caractère personnel** mais uniquement de les préciser étant donné que cette détermination relève du monopole du législateur. Ces éléments essentiels sont, en principe, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle et de la jurisprudence du Conseil d'Etat¹, la ou les finalités du traitement concerné, les catégories de données à caractère personnel nécessaires 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

¹ Voyez notamment l'avis 68.936/AG du Conseil d'Etat du 7 avril 2021 sur une avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', points 101 et s. et l'avis n° 73.507/2 du Conseil d'Etat du 5 juin 2023 sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'relatif à la numérisation et à l'opérationnalisation des procédures de maintien exceptionnel applicables durant le parcours de l'élève dans le tronc commun', point 1 de la 2^{de} 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.

des données pour la réalisation de chaque finalité. L'Autorité ajoute également, dans certaines circonstances, l'identification du responsable du traitement.

5. Dès lors, **les articles 19, al. 3 et 20 et du projet d'AR** qui déterminent des finalités pour lesquelles le Point de contact unique terrorisme (PCU) traite des données à caractère personnel ainsi que la durée maximale pendant laquelle il conserve ces données pour la réalisation desdites finalités **doivent être supprimés**.
6. Pour ce qui concerne le **traitement de données à caractère personnel à des fins d'établissement de statistiques sur le nombre et la nature des demandes adressées au PCU** (art. 20 al. 2 du projet d'AR), une habilitation légale spécifique n'apparaît pas nécessaire. Un tel traitement ultérieur par le PCU des données qu'il collecte dans l'exercice de ses missions est réputé compatible en vertu de l'article 5.1.b du RGPD pour autant qu'il respecte l'article 89 du RGPD ; ce qui implique, en l'espèce, la réalisation de ce traitement statistique au moyen de données anonymisées
7. **Quant aux autres finalités des traitements de données à caractère personnel réalisés par le PCU, elles ressortent en substance de la loi précitée du 3 mai 2024** qui détermine les missions de service public confiées au Centre d'expertise du PCU. Elles **méritent toutefois d'être précisées pour assurer toute la prévisible requise, ce à quoi l'article 15 du projet d'AR participe en les spécifiant**. Pour pallier les formulations actuellement trop larges ou floues qui y sont contenues, **les adaptations suivantes s'imposent à l'article 15 du projet d'AR** :
 - i. Il peut être déduit de la transmission, par le Parquet au Centre d'expertise du PCU, de la liste des victimes de lésions corporelles d'un acte terroriste (prévue à l'art. 29, §6 de la loi précitée du 3 mai 2024) que le PCU doit prendre contact proactivement avec lesdites victimes. Les actions concrètes attendues du PCU dans ce cadre (*« afin de les orienter vers l'assistance souhaitée et d'en assurer le suivi compte tenu de toutes les conséquences qu'elles subissent du fait de l'acte de terrorisme »*) méritent cependant d'être précisées pour garantir le caractère nécessaire et proportionné des traitements de données à caractère personnel réalisés par le PCU. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires reçues, **il sera précisé dans le projet que l'orientation des victimes consiste à :**
 - a. les assister pour déterminer l'assureur désigné et identifier les mécanismes d'indemnisation, d'indemnité, d'intervention ou d'allocation dont elles peuvent bénéficier en tant que victime (présentant des lésions corporelles) d'un acte de terrorisme ;
 - b. faciliter, *« de façon extrêmement limitée »*², l'exercice de leurs droits dans le cadre de l'enquête pénale en orientant la victime vers la cellule nationale d'aide aux victimes du

² L'auteur du projet d'AR précisera utilement ce qu'il entend concrètement par là.

Parquet fédéral et le service d'accueil des victimes de la maison de Justice de l'arrondissement dans lequel se déroulent l'enquête et l'instruction judiciaire ;

c. les orienter vers les services d'aide psychosociale organisés par l'entité fédérée compétente.

- ii. **Quant au suivi**, l'Autorité prend bonne note des informations complémentaires reçues selon lesquelles il ne s'agira pas pour le PCU de s'enquérir proactivement auprès des organismes concernés (auprès desquels la victime a été orientée ou auprès desquels la victime a informé le PCU s'être adressée) de leur bonne intervention mais « *d'assurer un accompagnement continu et cohérent du demandeur par le PCU (impliquant) notamment la conservation et la consultation de l'historique des échanges afin de garantir la continuité du traitement du dossier ou d'éviter des demandes d'informations répétitives. Il peut également conduire le PCU à reprendre contact avec la victime ou son représentant pour obtenir des informations complémentaires, l'informer de l'évolution de son dossier et l'orienter vers les services compétents mais le PCU ne prendra pas contact avec ces dernier* ». Cette notion de suivi sera donc supprimée de l'article 15 en projet étant donné que l'information et l'orientation des victimes telle qu'explicitée ci-dessus n'implique pas qu'elle ne soit que ponctuelle et qu'elle ne puisse s'étendre sur une certaine durée.

8. Concernant la **durée maximale de conservation des données pour la réalisation de ces finalités par le PCU**, outre le fait qu'elle ne peut actuellement être considérée comme déterminée par l'article 29 de la loi précitée de 2024 alors qu'elle doit, en tant qu'élément essentiel du traitement de données à caractère personnel, y être déterminée (cf. supra), l'Autorité s'interroge sur cette durée de maximum 15 ans, prévue à l'article 19, al. 3 du projet d'AR.
9. La justification insérée, à ce sujet, dans le rapport au Roi ne tient pas. Il y est précisé que cette durée est due au fait que les victimes se manifestent parfois tardivement. Or, cet élément ne peut justifier une telle durée maximale de conservation des données étant donné que, **par nature, la durée de conservation d'une donnée à caractère personnel prend cours à la date de sa collecte**. Dès lors, le moment auquel la victime prend contact avec le PCU et le fait que ce moment soit éloigné ou proche de l'acte terroriste n'est pas pertinent pour déterminer la durée maximale pendant laquelle le responsable du traitement va conserver les données qu'il collecte pour réaliser sa mission de service public.
10. Il appartient donc à l'auteur du projet d'AR de **veiller au respect du principe de nécessité dans la détermination de cette durée maximale de conservation, de prendre en compte, à cet effet, la durée maximale nécessaire pour l'accompagnement des victimes d'attentat et leur orientation adéquate et continue, d'adapter en conséquence la justification reprise dans le**

rapport au Roi et de déposer un projet de loi pour déterminer cette durée maximale de conservation dans la loi précitée de 2024.

11. L'article 18 prévoit que « *le Comité de gestion est **le responsable du traitement** pour les traitements de données à caractère personnel effectués dans le cadre des missions du Point de contact unique terrorisme* ».
12. Cette désignation étonne vu qu'il ressort du projet d'AR que la plupart des missions du PCU qui impliquent la réalisation de traitements de données à caractère personnel sont celles qui sont confiées au Centre d'expertise et non au Comité de gestion du PCU. Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Ministre a confirmé que « *en principe, le Comité de gestion ne traite pas de données à caractère personnel* » et que ce n'est qu'à titre accessoire et limité qu'il peut être amené à accéder à certaines données à caractère personnel traitées par le PCU « *dans le cadre de son évaluation du fonctionnement du PCU (art. 8, 8° en projet)* » et dans le cadre de « *sa mission de contrôle du travail du coordinateur principal (art. 8, 3° et art. 16 en projet)* » et que « *cet accès demeure cependant strictement limité à ce qui est nécessaire à l'accomplissement de ces missions de contrôle et d'évaluation* ».
13. Ainsi qu'il ressort de la pratique constante de l'Autorité³, **le responsable du traitement d'un traitement de données à caractère personnel réalisé pour exercer une mission de service public est celui qui est doté de ladite mission de service public**. Cette approche est conforme à l'arrêt de la Cour de justice (3e Ch.), du 11 janvier 2024, Etat belge c/ Autorité de Protection des Données, Aff. C-231/22, concernant la responsabilité du traitement du Moniteur Belge. Dès lors, **l'auteur du projet d'AR adaptera la qualification de responsable du traitement faite à l'article 18 en projet** et appréciera si le PCU, service du SPF Justice sans personnalité juridique distincte, dispose d'une autonomie suffisante dans la réalisation des traitements de données à caractère personnel nécessaires à l'exercice de ses missions et dans le choix des moyens pour y parvenir pour être qualifié comme responsable du traitement desdits traitements ou s'il ne convient pas de désigner le SPF Justice en tant que tel.
14. **Quant aux catégories de données à caractère personnel traitées par le PCU, l'article 29, §6 détermine déjà certaines d'entre elles et les données visées à l'article 19** en projet ressortent en substance de la loi précitée de 2024. En effet, l'application du système en cascade mis en place pour la détermination de l'assureur désigné implique de connaître certaines informations concernant la victime, comme, par exemple, le fait que l'acte terroriste a eu lieu sur son trajet domicile-travail et il va de soi que, pour orienter activement les victimes de lésions corporelles vers les

³ Voy. à ce sujet, Autorité de protection des données – Service d'Autorisation et d'Avis, Brochure sur la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis – Secteur public et obligations légales, disponible sur le site web de l'Autorité, p. 38 et 39.

organismes pouvant l'indemniser ou lui octroyer des allocations, il est nécessaire de disposer des détails nécessaires la concernant elle ou ses ayants droits. Ceci dit, il est effectivement indiqué que le Roi précise ces données ; ce qu'il fait à l'article 19 en projet. Afin de respecter le principe de minimisation du RGPD (art. 5.1.c du RGPD) et les principes de nécessité et de proportionnalité, **il convient néanmoins d'y apporter les modifications suivantes :**

- a. L'article 19, al. 1, 1^o prévoit l'utilisation du **numéro d'identification du Registre national** des personnes physiques ou du registre des étrangers « *s'il échet* » sans autre précision. Interrogée quant aux circonstances de cette utilisation ainsi que quant aux types d'utilisation concrète, la déléguée de la Ministre a répondu que c'est uniquement pour lever le risque de confusion entre plusieurs personnes en cas d'homonymie que ce numéro sera utilisé par le PCU. Il convient de le préciser.
- b. La notion de « ***circonstances de l'attentat que la victime souhaite communiquer*** » est très large et manque de précision étant donné qu'il convient de viser les données nécessaires à l'exercice des missions du PCU et non les données que les victimes souhaitent communiquer, ces dernières ne pouvant, par nature, pas être prédéterminées. Au vu de la justification figurant dans le rapport au Roi, cette notion doit être remplacée par celle de 'données nécessaires pour déterminer l'assureur désigné en vertu du système en cascade prévu au chapitre 7 de la loi précitée de 2024' étant donné qu'il ressort des informations complémentaires reçues que ces « informations de fait sont nécessaires pour orienter correctement les victimes vers les assurances ». Il a également été précisé que des informations de fait sur les circonstances peuvent être nécessaires « *pour assurer un meilleur accompagnement psycho-social* », toutefois, ce n'est pas le PCU qui assure cet accompagnement psycho-social mais les personnes qui auront la charge de cet accompagnement psycho-social, vers lesquelles le PCU oriente les victimes.
- c. L'article 19, al. 1, 4^o et 5^o utilise la **notion de « lien » avec la victime** sans autre précision pour l'identification de toute personne pouvant faire valoir un droit à l'indemnisation ou à une intervention en tant que victime d'un acte terroriste. Dans l'exposé des motifs⁴ du projet de loi ayant donné lieu à la loi précitée de 2024, il est précisé que « la *notion de victime peut viser toute personne ayant subi (que cela soit directement ou indirectement) un dommage* » et à titre d'exemple est cité le cas des « *ayants droit d'une personne décédée* » (...) « *pour autant qu'ils démontrent avoir subi un dommage propre en raison de l'acte de terrorisme* ». Afin de veiller au caractère proportionné et nécessaire des informations sollicitées dans ce cadre, il convient de qualifier plus précisément ce lien. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires reçues, les notions de « *liens de parenté, des liens résultat de l'état civil ainsi que, le cas échéant, de toute autre relation pertinente permettant d'établir la qualité de proche*

⁴ Exposé des motifs du projet de loi relatif à l'indemnisation des victimes d'un acte de terrorisme et relatif à l'assurance contre les dommages causés par le terrorisme

ou d'ayant droit dans le cadre des missions du PCU » méritent d'être utilisées en lieu et place de la formulation vague actuelle.

- d. **L'article 19, al. 1, 6°**, qui prévoit que sont traitées « *toutes les données relatives aux personnes figurant sur la liste visées à l'article 29, §6 de la loi précitée de 2024 qui sont nécessaires pour l'accomplissement de ses missions et dans le respect des finalités visées à l'article 20* » mérite d'être supprimé car il n'y pas lieu de répéter cette détermination de données étant donné que l'article 29, §6 le fait déjà assez clairement et que la référence à l'article 20 deviendra caduque en raison de sa nécessaire suppression (cf. *supra*).
 - e. Quant à **l'article 19, §1, al. 2** qui prévoit que « *les données visées à l'alinéa 1^{er} peuvent être traitées par le Point de contact unique terrorisme en ce qui concerne toute autre personne qui se manifeste auprès de lui* », il convient de le supprimer ou de le reformuler dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité étant donné que la mission d'information sur les mécanismes d'indemnisation, d'intervention et d'octroi d'allocation de toute personne intéressée ne nécessite en effet pas de traiter systématiquement des données à caractère personnel concernant les personnes qui requièrent ces informations. Dans certaines hypothèses, les informations sollicitées peuvent être communiquées sans connaître des détails spécifiques sur les demandeurs, au-delà de leurs données de contact ; ce qui ne nécessite pas un encadrement légal spécifique. En outre, l'article 29, §6 qui prévoit la mise à disposition du PCU des coordonnées des victimes par le Parquet et les autres dispositions de l'article 19 du projet d'AR permettent déjà au PCU de disposer des données à caractère personnel nécessaires pour exercer ses missions.
15. L'article 21 du projet d'AR traite des **accès aux données** en précisant que « *l'accès aux données traitées par le Point de contact unique terrorisme est limité aux personnes suivantes :*
1° le président et les membres du Comité de gestion visés à l'article 2,
2° le secrétaire du Comité de gestion visé à l'article 7 et
3° les membres du Centre d'expertise visés à l'article 12. »
16. Seules les personnes qui en ont réellement besoin pour exercer la fonction qui leur est dévolue doivent disposer d'un accès aux données à caractère personnel et ce dans les strictes limites des besoins de leur fonction. Ainsi qu'il ressort des informations complémentaires reçues, il convient de préciser que les catégories de personnes visées à l'article 21, al. 1, 1° et 2° en projet n'ont accès aux données que de manière incidente pour accomplir ponctuellement des missions de contrôle et d'évaluation et dans la stricte mesure du nécessaire du contrôle à effectuer.

**PAR CES MOTIFS,
L'Autorité**

Considère que les adaptations suivantes doivent être apportées au projet d'AR :

1. Suppression des articles 19 al. 3 et 20 pour contrariété à l'article 22 de la Constitution (points 4 et 5) ;
2. Précision, à l'article 15, de la notion d'assistance fournie par le PCU conformément au point 15.i.a et suppression des termes « et d'en assurer le suivi » (point 7) ;
3. Réévaluation de la durée maximale de conservation des données et adaptation de sa justification dans le rapport au Roi (points 8 à 10) ;
4. Adaptation de l'article 18 pour y qualifier le responsable du traitement conformément aux critères requis (points 11 à 13) ;
5. Adaptation de l'article 19 conformément au point 14 ;
6. Précision de l'article 21 conformément au point 16.

Recommande d'adapter la loi précitée de 2024 pour y déterminer la durée maximale de conservation des données à caractère personnel que le PCU collecte pour réaliser ses missions (points 4 et 10)

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