



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 30/2026 du 25 février 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/1346 du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte) (CO-A-2025-210).

Version originale

Mots-clés : migration – Fedasil – dossier social – transposition de directive européenne – transfert de données vers l'Office des Etrangers - nécessité d'un encadrement par un texte normatif

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 (ci-après « la demanderesse »), reçue le 5 janvier 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 22 janvier et le 5 février 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 25 février 2026, l'avis suivant :

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

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 5 janvier 2026, la demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un avant-projet de loi modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers en vue de la transposition de la directive (UE) 2024/1346 du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte) (l'« **avant-projet** »).
2. L'avant-projet entend transposer partiellement la directive 2024/1346 du 14 mai 2024 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant une protection internationale (refonte) (la « **directive 2024/1346** ») en modifiant la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (la « **loi accueil** »).
3. La directive 2024/1346 organise la refonte de la directive 2013/33 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte). La directive 2024/1346 prévoit d'apporter diverses modifications au régime actuellement organisé par la directive 2013/33 du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) dont elle organise la refonte. Parmi ces modifications, on peut notamment relever celles-ci :
 - le retrait de l'octroi de conditions d'accueil aux demandeurs qui font l'objet d'une décision de transfert au sens du Règlement 2024/1351 du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) no 604/2013 (article 21 de la directive 2024/1346) ;
 - l'ajout de circonstances dans lesquelles les États membres peuvent limiter ou retirer des conditions matérielles d'accueil (article 23 de la directive 2024/1346) ; ou encore
 - la réduction du délai d'attente du demandeur de protection internationale pour accéder au marché de l'emploi (article 17 de la directive 2024/1346).¹
4. La directive 2024/1346 prévoit également, en son article 24, l'ajout des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées à la liste des catégories identifiées de demandeurs ayant des besoins particuliers. De plus, cette même disposition ajoute des précisions concernant des catégories de demandeurs ayant des besoins particuliers déjà existantes en incluant les troubles de stress post-

¹ Pour un aperçu plus complet des modifications entre la directive 2024/1346 et la directive 2013/33, voir L. Slingenberg, The new EU Reception Conditions Directive : More welfare conditionality for asylum seekers, <https://eumigrationlawblog.eu/the-new-eu-reception-conditions-directive-more-welfare-conditionality-for-asylum-seekers/>.

traumatique dans la notion de troubles mentaux et en ajoutant aux exemples de personnes ayant subi des tortures, des viols, ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, les victimes de violences fondées sur le genre, de mariages d'enfants ou de mariages forcés ou de violences pour des motifs sexuels, sexistes, racistes ou religieux.

5. L'article 25 de la directive 2024/1346 développe de façon plus approfondie la procédure d'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil. Il précise notamment sur la base de quels éléments les besoins particuliers doivent être évalués, à savoir sur la base des signes visibles ou des déclarations ou du comportement des demandeurs ou, le cas échéant, des déclarations des parents ou du représentant du demandeur. L'article 25.2 b) précise également que « *les États membres veillent à ce que le personnel évaluant les besoins particuliers en matière d'accueil conformément au présent article verse au dossier du demandeur, détenu par les autorités compétentes, les informations concernant la nature des besoins particuliers en matière d'accueil du demandeur ainsi qu'une description des signes visibles ou des déclarations ou du comportement du demandeur pertinents pour l'évaluation de ses besoins particuliers en matière d'accueil et y mentionne les mesures définies pour prendre en compte ces besoins et les autorités compétentes à cet effet* ». Les articles 24 et 25 de la directive 2024/1346 sont transposés par les articles 14 et 20 de l'avant-projet, proposant respectivement des modifications aux articles 22 et 36 de la loi accueil.
6. En complément, l'article 16 de l'avant-projet propose des modifications visant à étoffer l'article 32 de la loi accueil relatif au dossier social du bénéficiaire d'accueil. Il y est notamment prévu que les informations relatives à l'évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil seront reprises dans le dossier social, parmi d'autres informations. L'article 32 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) est reproduit et commenté aux paragraphes 7 à 9 du présent avis.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Dossier social et évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil

i. Description du dossier social et dispositions pertinentes de l'avant-projet

7. L'article 32 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) est formulé comme suit :

« §1er. *Un dossier social, auquel le bénéficiaire de l'accueil a accès, est constitué et tenu à jour par le travailleur social. En cas de désignation du lieu obligatoire d'inscription conformément à l'article 11, § 2, et de modification du lieu obligatoire d'inscription conformément à*

l'article 12, ce dossier est transmis au nouveau lieu désigné. Une copie du dossier social est remise au bénéficiaire de l'accueil, quand celui-ci en fait la demande.

§2. Ce dossier comprend notamment les éléments suivants :

1° la connaissance des langues ;

2° la date d'arrivée et de départ de la structure d'accueil et l'historique de transferts éventuels ;

3° les informations transmises par le travailleur social sur l'accès à l'aide juridique de 1ère et 2ème ligne, les démarches effectuées dans ce cadre, les coordonnées de l'avocat qui représente le bénéficiaire de l'accueil ;

4° un accusé de réception du règlement d'ordre intérieur et des informations y relatives par le bénéficiaire de l'accueil ;

5° l'état de la procédure ;

6° les évaluations individuelles et les besoins particuliers en matière d'accueil, en ce compris les informations concernant la nature de ces besoins, une description des signes visibles ou des déclarations ou du comportement du bénéficiaire de l'accueil pertinentes pour l'évaluation de ses besoins particuliers en matière d'accueil ainsi que les mesures définies pour prendre en compte ces besoins ;

7° les informations données et les démarches effectuées par le travailleur social dans le cadre de son accompagnement concernant la procédure relative à la demande de protection internationale, le retour volontaire, l'emploi, les conséquences de l'exercice d'une activité rémunérée, la formation, le bénévolat, la recherche d'un logement, les modalités d'accueil octroyées sous une autre forme que l'encadrement résidentiel, les conséquences des décisions de justice ;

8° les copies des demandes administratives introduites au nom du bénéficiaire de l'accueil et des décisions y relatives ;

9° le dossier disciplinaire [...] ».

8. Les travaux préparatoires expliquent pour leur part ce qui suit s'agissant du dossier social :

[...], l'article 32 de la loi accueil ne précise pas le contenu du dossier social. La transposition de l'article 25, § 2, b) de la directive (UE) 2024/1346 offre dès lors l'occasion d'introduire dans cet article de la loi accueil une description de ce contenu, en y incluant les éléments requis par la directive.

Cette démarche permet non seulement d'assurer le respect des obligations européennes prévues par la directive mais aussi de remédier à une lacune identifiée au niveau national, à

savoir l'absence de précisions quant à la composition du dossier social. Ce manque de clarté est perçu comme problématique et nuit à la qualité et à l'homogénéité de ce dossier.

Les éléments du dossier social se caractérisent par leur utilité pour le suivi à effectuer par une autre structure d'accueil, le cas échéant et leur intérêt à être remis au bénéficiaire de l'accueil à sa demande. Il contient notamment les traces des interventions du travailleur social auprès et pour le compte du bénéficiaire de l'accueil, l'ensemble des décisions qui lui ont été notifiées par l'Agence et les documents de suivi de ses demandes.

Il est notamment important que les mêmes éléments soient toujours repris dans le dossier social, surtout lors de sa transmission d'une structure d'accueil à l'autre ».

9. L'Autorité comprend, à la lecture de l'article 32 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) et du commentaire des articles, que les finalités poursuivies par le traitement des données à caractère personnel consignées dans le dossier social sont d'une part, l'évaluation des besoins particuliers des bénéficiaires de l'accueil telle que prévue par l'article 25 de la directive 2024/1346 (en ce qui concerne les données visées au projet d'article 32, §.2, al. 1^{er}, 6^o) et d'autre part, la mise en œuvre de l'accompagnement social, tel que défini à l'article 31, §.2 et §.3 de la loi accueil (en ce qui concerne les autres données visées au projet d'article 32, §.2, al. 1^{er}).

ii. Catégories de données à caractère personnel traitées

10. Le principe de légalité, consacré par l'article 22 de la Constitution, interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Il en découle qu'il appartient au pouvoir législatif de déterminer les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel qui peuvent être réalisés par les émanations de l'Etat, à savoir : (i) les (catégories de) données à caractère personnel traitées, (ii) les (catégories de) personnes concernées, (iii) la/les finalité(s) poursuivie(s) par ce traitement de données, (iv) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et (v) la durée maximale de conservation de ces données.
11. Le §. 2 de l'article 32 précise que « [l]e dossier comprend notamment les éléments suivants [...] ». L'utilisation du terme « notamment » laisse entendre que d'autres (catégories de) données à caractère personnel que celles identifiées dans ce §. 2 pourraient être consignées dans le dossier social (et traitées afin d'atteindre les finalités décrites au point 9 ci-dessus), alors que le principe de légalité requiert que cet élément essentiel soit encadré directement dans un texte à valeur normative. Dans ce contexte, **la demanderesse se doit d'identifier de façon exhaustive, dans le nouvel article 32 de la loi accueil, les (catégories de) données à caractère personnel devant figurer dans**

le dossier social. Le même raisonnement est applicable au §. 2 de l'article 22 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier), lequel précise que « l'examen de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil *« porte notamment sur les signes visibles, ses déclarations, son comportement ou, le cas échéant, les déclarations de ses parents ou de son représentant »*. **Il conviendrait à cet égard que la demanderesse identifie de façon exhaustive les éléments sur lesquels peut porter l'examen de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil.**

12. Par ailleurs, l'Autorité estime qu'il conviendrait, afin de renforcer la prévisibilité du nouvel article 32 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier), que la demanderesse précise / modifie les notions suivantes, utilisées dans cette disposition :

- la « connaissance des langues » mentionnée au point 1°, pour laquelle il s'agirait de préciser que sont visées les langues maîtrisées par le bénéficiaire de l'accueil ;
- les « informations y relatives » mentionnées au point 4°, pour lesquelles il s'agirait de préciser à quelles informations il est fait référence ;
- l'« état de la procédure » mentionné au point 5°, pour lequel il s'agirait de préciser qu'est visée la procédure de demande de protection internationale ;
- les « évaluations individuelles et les besoins particuliers » mentionnés au point 6°, pour lesquels il conviendrait d'ajouter une référence aux articles 24 et 25 de la directive 2024/1346 et à l'article 22 de la loi accueil (telle que l'avant-projet entend la modifier) ;
- les « conséquences de l'exercice d'une activité rémunérée » mentionnées au point 7°, qu'il s'agirait de remplacer par « conséquences de l'exercice d'une activité professionnelle » afin de respecter la terminologie du Chapitre Ier/1 de la Section VI de la loi accueil (telle que l'avant-projet entend la modifier) ;
- les « conséquences des décisions de justice » mentionnées au point 7°, pour lesquelles il s'agirait de préciser à quelles décisions de justice il est fait référence et ce qu'entend la demanderesse par « conséquences » ;
- les « demandes administratives » mentionnées au point 8°, pour lesquelles il conviendrait de préciser les types de demandes administratives auxquels il est fait référence ; et
- le « dossier disciplinaire » mentionné au point 9°, pour lequel il s'agirait de prévoir une définition dans la loi accueil (tel que l'avant-projet entend la modifier).

Dans ce contexte, **l'Autorité invite la demanderesse à apporter les précisions requises dans l'article 32 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier).** L'Autorité insiste à cet égard sur le lien qui doit exister entre la conservation de ces données dans le dossier social et l'accomplissement de la finalité d'accompagnement social des bénéficiaires de l'accueil.

iii. Durée de conservation des données

13. L'avant-projet n'identifie pas de durée de conservation pour les données à caractère personnel consignées dans le dossier social. Interrogé à ce sujet, le délégué de la demanderesse a répondu, dans un e-mail du 22 janvier 2026 que « *le délai de conservation est de 10 ans après la fin du droit à l'aide matérielle (prévu par les tableaux de gestion et de tri des archives de l'État)²* ». Interrogé sur le caractère proportionnel de cette durée de conservation, le délégué de la demanderesse a fourni, par un second e-mail du 5 février 2026, les explications suivantes : « *Tout d'abord, il est à noter que les tableaux de gestion et de tri relatifs aux archives de l'Agence ont été établis en collaboration avec les Archives de l'État, lesquelles ont marqué leur accord concernant le délai de conservation de 10 ans. Ensuite, l'article 2262bis de l'ancien Code civil prévoit que toutes les actions personnelles se prescrivent par 10 ans. Dès lors, un délai de conservation de 10 ans apparaît justifié et nécessaire compte tenu des recours judiciaires intentés par des (anciens) bénéficiaires de l'accueil à l'encontre de l'Agence. [...]. Un délai de conservation de 10 ans apparaît, au regard des éléments exposés ci-dessus, proportionné et nécessaire* ».
14. Tout d'abord, l'Autorité remarque que la durée de conservation invoquée par le délégué de la demanderesse n'est pas déterminée dans un texte normatif, ce qui constitue un manquement au principe de légalité.
15. Ensuite, l'Autorité souhaite attirer l'attention de la demanderesse sur le fait que les tableaux de gestion et de tri relatifs aux archives de l'Agence ont été rédigés avant l'entrée en vigueur du RGPD et qu'il convient donc de s'y référer avec prudence. De surcroît, l'Autorité relève que le fait que les Archives de l'État auraient marqué leur accord concernant la durée de conservation invoquée par la demanderesse n'est pas pertinent pour établir le bien fondé de cette durée. Il revient en effet au responsable du traitement de fixer cette durée lui-même, dans le cadre du respect des obligations qui lui incombent en vertu du RGPD.
16. De plus, l'Autorité relève que la notion de « *administratieve bewaartermijn* » des tableaux de gestion et de tri ne peut se confondre avec la durée de conservation de données à caractère personnel au sens du RGPD. D'une part, les tableaux de gestion et de tri prévoient que « *De bepaling [...] van [de bewaartermijn] is ofwel gebaseerd op een wet, een besluit, een decreet, een ordonnantie, een rondzendbrief of een dienstnota, ofwel op een overeenkomst tussen het Rijksarchief en uw instelling* », ce qui est contraire au principe de légalité (lequel requiert un encadrement normatif de la durée de conservation). D'autre part, les tableaux de gestion et de tri précisent que « *de geadviseerde*

² Ces tableaux sont accessibles via [ce lien](#).

bewaartermijn is een minimumtermijn, wat bijgevolg een langere bewaring niet uitsluit », ce qui est contraire à l'article 5. 1, e) du RGPD qui prévoit que la durée de conservation est une durée maximale.

17. Enfin, l'Autorité estime que la réponse du délégué de la demanderesse ne fournit pas assez d'éléments permettant de conclure au caractère proportionnel de cette durée de conservation. En effet, cette réponse ne prend en compte que les risques encourus par Fedasil (à savoir, l'introduction d'une éventuelle action en justice contre Fedasil) sans avoir égard aux risques encourus par les bénéficiaires de l'aide matérielle. Or, comme précisé ci-dessus, l'avant-projet prévoit que des données à caractère personnel extrêmement sensibles (par exemple, toutes les données relatives à l'évaluation des besoins particuliers) seront conservées dans le dossier social. La justification de la durée de conservation choisie devrait donc également prendre en compte cet élément.
18. Par conséquent, l'Autorité invite **la demanderesse à (i) identifier, dans le nouvel article 32 de la loi accueil, la durée maximale de conservation des données à caractère personnel devant figurer dans le dossier social et à (ii) justifier, dans les travaux préparatoires, le caractère proportionnel de cette durée.**

b. Autres données pouvant être collectées à des fins d'accompagnement social

19. Le dernier alinéa du 2ème paragraphe de l'article 32 de la loi accueil tel que l'avant-projet entend le modifier dispose que : « *D'autres informations, nécessaires au bon accompagnement du bénéficiaire de l'accueil peuvent être consignées par le travailleur social de référence en dehors du dossier social* ».
20. L'Autorité constate que la lecture de cet alinéa ne permet pas de comprendre quels sont les traitements de données à caractère personnel que le législateur entend viser. En effet, il ne précise pas quelles (catégories de) données à caractère personnel relatives à quelles (catégories de) personnes concernées seront traitées ni quelle sera la durée de conservation maximale de ces données, en violation du principe de légalité.
21. Les travaux préparatoires expliquent ce qui suit à ce sujet : « *Le second alinéa du paragraphe 2 prévoit que des informations nécessaires à l'accompagnement du bénéficiaire de l'accueil peuvent également être consignées par le travailleur social de référence en dehors du dossier social. Il peut notamment s'agir des notes prises par ce travailleur dans le cadre du suivi du dossier du bénéficiaire de l'accueil, des documents internes à l'Agence qui ont sous-tendu des décisions prises ou envisagées, d'informations pratiques utiles à la gestion de la vie quotidienne du bénéficiaire de l'accueil* ». Le délégué de la demanderesse a par ailleurs précisé, dans un e-mail du 22 janvier 2026 qu' : « *Il s'agit de données que le travailleur social pourrait traiter pour sa gestion journalière de l'accompagnement du résident* ».

mais qui, contrairement aux éléments du dossier social, n'ont pas vocation à être transmis au travailleur social suivant en cas de transfert. Par exemple, les coordonnées de contact de l'école, le numéro de téléphone du résident,... Ces données ne sont pas conservées par le travailleur social au-delà du départ du résident du centre d'accueil ».

22. L'Autorité prend acte des explications fournies dans les travaux préparatoires et dans le cadre de la mise en état du dossier et invite la demanderesse à **identifier les (catégories de) données visées, les (catégories de) personnes concernées visées et la durée de conservation maximale de ces données directement dans l'avant-projet, afin de respecter le principe de légalité**. L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que cette identification doit être exhaustive (avoir recours au terme « notamment » avant de lister les (catégories de) données à caractère personnel n'est donc, par exemple, pas acceptable au regard du principe de légalité).
23. Par ailleurs, l'Autorité estime que le choix du verbe « pouvoir » dans le texte de la disposition en cause porte atteinte à la prévisibilité des traitements de données envisagés de par l'usage d'un élément de conditionnalité. Dans ce contexte, l'Autorité invite la demanderesse à **remplacer le verbe « pouvoir » par le verbe « être » dans la disposition en cause**.
24. L'Autorité estime également, toujours dans un souci de prévisibilité qu'il appartient à la demanderesse (i) d'**identifier où les données visées seront consignées**, puisque, pour le moment, la seule précision offerte à ce sujet est qu'elles le seront « en dehors du dossier social » et (ii) de **préciser que les informations visées par cette disposition sont nécessaires au bon accompagnement social du bénéficiaire de l'accueil au sens de l'article 31 de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier)**.

c. Principe de légalité - application à des dispositions autres que l'article 32 de la loi accueil tel que l'avant-projet entend le modifier

25. Comme expliqué ci-dessus (§. 10), l'article 22 de la Constitution, interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. Une délégation au Roi « *n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que cette délégation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur* ».³

³ Voir par exemple Cour Constitutionnelle : arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; avis du Conseil d'État n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

26. L'article 5 de la loi accueil tel que l'avant-projet entend le modifier dispose que :

« L'aide matérielle est en principe octroyée sous forme d'un encadrement résidentiel au sein d'une structure d'accueil.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, définir les cas et les modalités dans lesquelles l'aide matérielle peut être octroyée sous une autre forme ».

Ni la lecture de cette disposition ni celle des travaux préparatoires ne permet de comprendre si la délégation au Roi est susceptible de résulter en la détermination, par le Roi, d'éléments essentiels d'un (ou plusieurs) traitement(s) de données à caractère personnel. Si cela devait être le cas, l'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait qu'une telle détermination par le Roi serait contraire au principe de légalité et qu'**il reviendrait donc à la demanderesse de déterminer ces éléments essentiels directement dans le texte de l'avant-projet.**

27. Un raisonnement similaire est applicable à l'article 22, §. 4 de la loi accueil qui délègue au Roi le pouvoir de fixer les modalités de l'évaluation de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil (cette évaluation ayant pour but de déterminer si l'accueil répond aux besoins particuliers de ce dernier).⁴

d. Échanges de données entre Fedasil et l'Office des étrangers

28. Dans le cadre de la mise en état du dossier, l'Autorité a interrogé la demanderesse sur les échanges de données entre Fedasil et l'Office des étrangers et, en particulier, leur encadrement normatif. Par e-mail du 22 janvier 2026, le délégué de la demanderesse a répondu que : *« Les deux administrations travaillent ensemble afin de finaliser un protocole d'échange de données sur base de l'article 20 de la loi du 30 juillet 2018. Ce dernier devrait être finalisé dans les prochaines semaines »*. Par un e-mail du 5 février 2026, le délégué de la demanderesse a précisé, à la demande de l'Autorité, quelles étaient les données à caractère personnel que Fedasil pouvait transmettre à l'Office des étrangers :

« Les (catégories de) données à caractère personnel relatives aux personnes concernées que Fedasil peut être amené à transmettre à l'OE sont les suivantes :

- *Les données d'identification :*

⁴ L'avant-projet ne prévoit pas de modifier ce paragraphe mais l'Autorité juge néanmoins pertinent d'attirer l'attention de la demanderesse sur ce point.

- *Les données d'identification personnelle : nom, prénom(s), adresse (en ce compris le centre d'accueil - lieu obligatoire d'inscription dans lequel la personne concernée séjourne) ;*
- *Les données d'identification émises par les services publics belges : le numéro d'identification au registre national des personnes physiques, le numéro attribué par l'OE (« numéro OE » ou « numéro SP »), le numéro CIP ;*
- *Les détails personnels : date et lieu de naissance (en ce compris un éventuel doute sur l'âge de la personne concernée), nationalité, sexe, état civil, la ou les langue(s) connue(s) et/ou parlée(s) ;*
- *La composition du ménage : mariage ou forme actuelle de cohabitation, historique marital, parent célibataire, mineur non accompagné, détails sur les membres de la famille ou du ménage (enfants, personnes à charge, autres membres du ménage, collatéraux, parents, ascendants) ;*
- *Le statut migratoire : l'intérêt pour le retour volontaire, la souscription d'un engagement de retour volontaire en ce compris le suivi/l'interruption de cet engagement, le nom de l'organisme de soutien à la réintégration dans le pays de retour, la décision du bénéficiaire de collaborer ou non au retour, la date prévue pour le retour volontaire et la date effective de celui-ci;*
- *La situation de la personne concernée du point de vue de l'accueil : désignation d'un centre d'accueil (date d'arrivée et de départ ainsi que dans certains cas la raison du départ, changement/transfert vers un autre centre, décision d'exception au transfert vers une place Dublin, départ du centre d'accueil désigné sans laisser d'adresse) ;*
- *L'état de santé physique et psychique pertinents pour définir les besoins spécifiques immédiats en matière d'accueil dans le cadre d'un transfert dans un autre État membre ;*
- *Signes de radicalisation potentielle conformément à la législation applicable, agressions envers les résidents et/ou les collaborateurs, intervention des forces de l'ordre, déclarations aux services de police, numéro du procès-verbal établi par les forces de l'ordre, date et heure des faits, décisions d'exclusion définitive du réseau d'accueil ».*

29. L'Autorité remarque qu'**excepté en ce qui concerne le transfert d'informations relatives à un éventuel retour volontaire du demandeur de protection internationale,⁵ la loi accueil (telle que l'avant-projet entend la modifier) n'encadre pas les transferts d'informations à l'Office des Etrangers** identifiés par le délégué de la demanderesse dans le paragraphe ci-dessus. **Or, le principe de légalité impose qu'un texte à valeur normative fixe les éléments essentiels de tout traitement de données à caractère personnel.** Lorsque le traitement en question

⁵ Voir article 6/1, §§.3 et 4 de la loi accueil tel que l'avant-projet entend la modifier.

constitue un transfert de données, il importe en particulier que ce texte permette de comprendre quelles (catégories de) données à caractère personnel relatives à quelles (catégories de) personnes concernées sont transférées à quel(s) destinataire(s), et dans le cadre de l'accomplissement de quelle(s) finalité(s). Concernant l'existence d'un protocole d'échange en cours de rédaction, l'Autorité tient à rappeler les explications qu'elle fournit dans sa brochure relative à la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis : « ***Le protocole en tout état de cause, constitue un instrument juridique qui ne suffit jamais à fonder juridiquement un traitement de données à caractère personnel au regard des principes de prévisibilité et de légalité : il doit reposer sur des normes prévoyant l'échange de données concerné (plus ou moins en détails, selon le traitement concerné)*** ». ⁶

30. Dans ce contexte, dans la mesure où les transferts de données de Fedasil vers l'Office des étrangers ne seraient pas encadrés par d'autres instruments normatifs (que la loi accueil), **l'Autorité invite la demanderesse à cartographier ces échanges et à les encadrer dans la loi accueil (ou dans un autre instrument à valeur normative).**

e. Différences entre la directive 2024/1346 et sa transposition dans l'avant-projet

31. L'Autorité remarque qu'il existe une différence entre les définitions contenues dans la directive 2024/1346 et la loi accueil (tel que l'avant-projet entend la modifier) concernant la notion de « membres de la famille [du demandeur de protection internationale] ». Plus particulièrement, l'article 2, 3, a) de la directive contient la définition suivante : « *dans la mesure où la famille existait déjà avant l'arrivée du demandeur sur le territoire des États membres, les membres ci-après de la famille du demandeur qui sont présents sur le territoire du même État membre pendant la procédure de protection internationale [...]* » alors que l'article 2, 5° de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) propose la définition suivante : « *dans la mesure où la famille était déjà fondée avant leur arrivée sur le territoire du Royaume et s'ils sont présents sur le territoire du Royaume en raison de la demande d'asile de protection internationale [...]* ». ⁷ Les termes « pendant » et « en raison de » ont une portée différente [le premier indiquant un élément de temporalité alors que le second indique une causalité] de sorte qu'en pratique, il est possible que les deux définitions ne visent pas exactement la même catégorie de personnes concernées. Dans ce contexte et compte tenu de la primauté du droit européen sur le droit national, l'Autorité recommande à la demanderesse de **remplacer « en raison de » par « pendant » dans l'article 2, 5° de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier).**

⁶ APD, Brochure relative à la pratique d'avis du Service d'Autorisation et d'Avis, p. 36, disponible via [ce lien](#).

⁷ L'Autorité souligne.

32. L'Autorité observe également une différence entre les articles 23.1 et 23.2 de la directive 2024/1346 qui prévoit la possibilité pour les États membres de limiter ou retirer des conditions matérielles d'accueil et leur transposition en droit belge à l'article 4, §.1^{er} de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier).
33. L'article 23.1 de la directive prévoit que les États membres peuvent limiter ou retirer l'allocation journalière des demandeurs de protection internationale présents sur son territoire (conformément à l'article 17, §. 4 du Règlement 2024/1351) et que, si cela est dûment justifié et proportionné, les États membres peuvent également limiter ou retirer (dans un cas précis)⁸ les conditions matérielles d'accueil. L'article 23.2 énumère les circonstances pouvant entraîner la limitation ou le retrait des conditions matérielles d'accueil. L'article 4, §. 1^{er} de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) ne reproduit pas les mêmes nuances que les articles 23.1 et 23.2 de la directive 2024/1346. Cette disposition prévoit que Fedasil peut limiter ou retirer l'aide matérielle dans des circonstances identifiées dans cette disposition (qui correspondent à celles identifiées à l'article 23.2 de la directive)⁹ et qu'elle peut également limiter ou retirer l'allocation journalière dans ces circonstances.
34. La loi accueil (telle que l'avant-projet entend la modifier sur ce point) diverge de la directive en ce qu'elle ne requiert pas que la limitation ou le retrait des autres conditions d'accueil soit limité aux cas dans lesquels cela est dûment justifié et proportionné. L'Autorité ne perçoit pas de raison justifiant cette différence dans la transposition belge et constate qu'elle est de nature à engendrer une situation moins favorable pour le demandeur de protection internationale alors que la directive est d'harmonisation minimale. Dans ce contexte, l'Autorité estime cette différence est de nature à porter atteinte à la licéité des traitements de données à caractère personnel sous-tendant une décision de limitation ou retrait de conditions matérielles, ce qui contreviendrait à l'article 5.1., a) du RGPD. Par conséquent, l'Autorité recommande à la demanderesse de **modifier l'article 4, §.1^{er} de la loi accueil (tel que l'avant-projet entend le modifier) afin d'y corriger cette différence**. L'Autorité souhaite à cet égard rappeler qu'en tout état de cause, tout traitement de données à caractère personnel sous-tendant une décision de limitation ou retrait de conditions matérielles devra, dans le respect du RGPD, respecter les principes de nécessité¹⁰ et proportionnalité¹¹.

⁸ À savoir, lorsque le demandeur de protection internationale a manqué gravement ou de façon répétée au règlement du centre d'hébergement ou s'est comporté de manière violente ou menaçante dans le centre d'hébergement.

⁹ Hormis pour un cas d'application qui n'est pas repris dans la loi accueil.

¹⁰ 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. Voir [avis 96/2021](#) du 14 juin 2021, §§. 31-32.

¹¹ 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. Voir [avis 96/2021](#) du 14 juin 2021, §§. 33.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les modifications suivantes doivent être apportées à l'avant-projet:

- identifier de façon exhaustive, dans le nouvel article 32 de la loi accueil, les (catégories de) données à caractère personnel devant figurer dans le dossier social (§§.10-11) ;
- identifier de façon exhaustive, dans le nouvel article 22, §.2 de la loi accueil, les éléments sur lesquels peut porter l'examen de la situation individuelle du bénéficiaire de l'accueil (§§.10-11) ;
- apporter des précisions relatives à certaines catégories de données à caractère personnel (§. 12) ;
- identifier, dans le nouvel article 32 de la loi accueil, la durée de conservation des données à caractère personnel devant figurer dans le dossier social et justifier, dans les travaux préparatoires, le caractère proportionnel de cette durée de conservation (§§. 13-18) ;
- identifier les (catégories de) données à caractère personnel, les (catégories de) personnes concernées et la durée de conservation maximale des données relativement aux traitements de données envisagés par le projet de nouvel article 32, §. 2, alinéa 2 directement dans l'avant-projet (§§.19-24) ;
- si la délégation au Roi qu'il contient est susceptible de résulter en la détermination, par le Roi, d'éléments essentiels d'un traitement de données à caractère personnel, modifier le projet de nouvel article 5 de la loi accueil afin qu'il détermine ces éléments essentiels (§§. 25-26) ;
- si la délégation au Roi qu'il contient est susceptible de résulter en la détermination, par le Roi, d'éléments essentiels d'un traitement de données à caractère personnel, modifier le projet de nouvel article 22, §. 4 de la loi accueil afin qu'il détermine ces éléments essentiels (§§. 25 et 27) ;
- dans la mesure où les transferts de données de Fedasil vers l'Office des étrangers ne seraient pas encadrés dans d'autres instruments normatifs (que la loi accueil), cartographier ces échanges et les encadrer dans la loi accueil (ou un autre instrument à valeur normative) (§§.28-30) ;

- remplacer « en raison de » par « pendant » dans le projet de nouvel article 2, 5° de la loi accueil (§. 31) ; et
- modifier le projet de nouvel article 4, §.1^{er} de la loi accueil afin d'y corriger les différences entre cette disposition et les articles 23.1 et 23.2 de la directive 2024/1346 (§§. 32-33).

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