



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 21/2026 du 20 février 2026

Objet : un avant-projet de loi *relative au Conseil du contentieux des étrangers* – articles 1.12, 1.13, 2.64, 2.67 et 2.69 (CO-A-2025-218)

Mots-clés : éléments essentiels – catégories de données à caractère personnel et de personnes concernées – journalisation – publication des arrêts

Traduction

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la 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 le "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 "la LTD") ;

Vu la demande 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 5 janvier 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 6 février 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 20 février 2026 :

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 celle qui a été validée.

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *relative au Conseil du contentieux des étrangers* - articles 1.12, 1.13, 2.64, 2.67 et 2.69 (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. L'avant-projet qui est soumis pour avis règle l'institution, la compétence, la procédure et l'emploi des langues au Conseil du contentieux des étrangers (ci-après le "Conseil"). Le Conseil a été créé par la loi du 15 septembre 2006 *réformant le Conseil d'État et créant un Conseil du Contentieux des Étrangers*.

3. L'avant-projet a pour objectif premier la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile, tel qu'adopté par le Parlement européen le 14 mai 2024.

4. Le second objectif de cet avant-projet est la rédaction de procédures de recours claires et simplifiées auprès du Conseil du contentieux des étrangers, avec des délais de recours rationalisés inscrits dans un texte législatif clair, structuré logiquement et rédigé dans un langage clair.

5. L'avis est spécifiquement demandé concernant les articles 1.12, 1.13, 2.64, 2.67 et 2.69 de l'avant-projet :

- Art. 1.12 – Responsable du traitement des données
- Art. 1.13 – Fondement du traitement
- Art. 2.64 – Banque de données authentique
- Art. 2.67 – Publication des arrêts
- Art. 2.69 – Durée de conservation dossier de procédure

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

A. Remarque générale préalable concernant les principes de légalité et de prévisibilité

6. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, doit respecter le principe de légalité formelle. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer les conditions et les cas dans lesquels il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la *Constitution* garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu, sauf en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie

de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les "éléments essentiels" ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les 'éléments essentiels' du traitement de données à caractère personnel doivent être définis au niveau de la loi. Les 'éléments essentiels' sont en principe les suivants : 1°) la (les) catégorie(s) de données traitées ; 2°) la (les) catégorie(s) de personnes concernées ; 3°) la (les) finalité(s) poursuivie(s) par le traitement ; 4°) la (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données.

7. L'avant-projet régit la (les) catégorie(s) de données traitées et de personnes concernées¹, la finalité poursuivie par le traitement² et la durée maximale de conservation des données³. Le responsable du traitement des données est également désigné⁴.

8. En ce qui concerne les éléments essentiels, l'Autorité souhaite attirer l'attention sur les points spécifiques suivants.

B. La (les) catégorie(s) de données traitées et de personnes concernées

9. L'article 1.13, alinéa 3 de l'avant-projet dispose ce qui suit : *"Il traite à cet égard les données fournies par les parties requérantes, telles que visées aux articles 2.16 et 2.17, ainsi que toute autre donnée que les parties considèrent comme appropriée afin d'étayer leur recours et dans le cadre du débat contradictoire par le biais des pièces de procédure prévues par la loi. Ceci inclut les catégories particulières de données à caractère personnel et les données à caractère personnel relatives à des condamnations pénales et des infractions visées aux articles 9 et 10 du Règlement général sur la protection des données."*

10. L'article 5.1.c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ("minimisation des données").

11. L'Autorité observe que l'avant-projet ne définit pas suffisamment clairement les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être traitées par le Conseil. Bien que l'avant-projet précise quelles données à caractère personnel doivent obligatoirement être communiquées dans la requête (comme décrit aux articles 2.16 et 2.17 de l'avant-projet), il ne contient pas d'énumération claire des différentes catégories de données à caractère personnel qui peuvent être collectées.

¹ Art. 1.13, alinéa 3 de l'avant-projet.

² Art. 1.13, alinéa 2 de l'avant-projet.

³ Art. 2.69 de l'avant-projet.

⁴ Art. 1.12 de l'avant-projet.

12. À cet égard, l'Exposé des motifs précise ce qui suit : *"Toutefois, dans le cadre du droit à un recours effectif et des droits de la défense, il n'est pas possible de déterminer ou de limiter à l'avance les données que les parties peuvent apporter à l'appui de leur action. Dans ce cas, les parties choisissent elles-mêmes les données à caractère personnel qu'elles apportent."*⁵

13. Bien que l'Autorité le comprenne, elle souligne qu'il n'est pas nécessaire d'énumérer de manière exhaustive toutes les données à caractère personnel susceptibles d'être traitées, mais qu'il est néanmoins requis de reprendre dans l'avant-projet au moins les catégories de données, telles que 'données d'identification et de contact', 'données relatives à la composition du ménage' ou 'données financières' (avec éventuellement une habilitation au Roi pour préciser les catégories de données à caractère personnel).

14. Vu le nombre probablement élevé de catégories (particulières) de données à caractère personnel, l'Autorité recommande également d'ancrer explicitement le respect du principe de proportionnalité (et du principe de nécessité), en lien avec la finalité du traitement, dans la réglementation (à savoir dans l'article 1.13 de l'avant-projet), notamment que la collecte de données à caractère personnel par le Conseil dans l'exercice de sa mission doit rester limitée **exclusivement** aux données qui sont **nécessaires** aux fins du traitement des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

15. Ainsi, l'Exposé des motifs explique par exemple que des métadonnées seront traitées dans un système de base de données électronique (un système de gestion des dossiers appelé Laurentide)⁶, en plus des données à caractère personnel qui, en vertu de l'article 2.16 de l'avant-projet, devront être reprises dans la requête et des différentes pièces qui seront adressées au Conseil en vertu de l'article 2.69, § 1^{er} de l'avant-projet⁷. Le fait que des métadonnées seront également traitées n'apparaît pas dans l'avant-projet proprement dit, pas plus qu'il n'y est expliqué ce qu'il convient d'entendre par 'métadonnées'. D'après l'Exposé des motifs, le traitement de ces métadonnées vise

⁵ Voir l'Exposé des motifs, p. 29.

⁶ Voir par ex. Exposé des motifs, p. 133 et 137.

Explication donnée par le demandeur par e-mail du 6 février 2026 : *"Par système de gestion des dossiers, on entend une base de données interne, ayant reçu le nom de 'Laurentide'. Toutes les affaires entrantes y sont inscrites au rôle (attribution d'un numéro de rôle) et une fiche de dossier électronique est créée pour chaque dossier."* [NdT : tous les passages cités du demandeur sont des traductions libres réalisées par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle]

⁷ Explication donnée par le demandeur par e-mail du 6 février 2026 :

"La loi prescrit à l'article 2.16 qu'un certain nombre de données doivent être reprises dans la requête. Il existe donc une base légale pour le traitement des données à caractère personnel et leur intégration dans une fiche de dossier. Ces données sont nécessaires à l'identification de la personne, afin de permettre une correspondance correcte, afin de relier entre eux les dossiers connexes et, de manière plus générale, afin de permettre un traitement légalement correct du recours."

et "Les pièces sont en effet consultables via le système de gestion des dossiers. À leur arrivée, elles sont immédiatement liées à la fiche de dossier dans le système de gestion des dossiers. La fiche de dossier permet de consulter les pièces. Les pièces proprement dites sont conservées dans le backend, sur un serveur sécurisé."

aussi clairement une autre finalité que celle mentionnée à l'article 1.13, alinéa 1^{er} de l'avant-projet⁸, à savoir :

"1° pour un suivi efficace des dossiers : le bon déroulement d'une affaire ; le suivi de l'état d'avancement de différents dossiers introduits par une même personne ; la jonction de dossiers connexes ; le traitement de dossiers étroitement liés lors d'une seule et même audience dans la mesure du possible ; la gestion efficace des notifications, des communications, etc. ;

2° pour l'établissement de statistiques, tant dans le cadre d'une bonne gestion du flux de dossiers que sur le fond, par exemple en cas de questions parlementaires ; pour l'identification scientifique des évolutions des recours sur le long terme ;

*3° pour mettre les arrêts à la disposition des membres du Conseil par le biais de métadonnées et d'autres outils, à des fins d'unité de jurisprudence et de suivi des évolutions de contenu au sein de la jurisprudence."*⁹

16. L'Autorité répète que les finalités visées par le traitement de données à caractère personnel doivent être explicitement définies dans l'avant-projet et qu'il convient en outre de définir de manière exhaustive les catégories de données qui sont traitées (**par finalité**).

17. L'avant-projet indique par ailleurs - de manière générale et sans motivation - que des données à caractère personnel au sens de l'article 9 du RGPD seront traitées, sans préciser de quelles catégories particulières de données à caractère personnel il s'agit. L'Autorité s'interroge à cet égard sur la mesure dans laquelle il est nécessaire que le Conseil traite toutes les catégories de données à caractère personnel énoncées à l'article 9.1 du RGPD. À la lumière du principe de légalité, il convient non seulement de définir dans l'avant-projet notamment les catégories de données traitées, mais ces catégories doivent en outre être définies de manière suffisamment précise. Le demandeur doit vérifier parmi ces catégories de données lesquelles sont véritablement nécessaires pour les finalités envisagées. Si le demandeur arrive à la conclusion que l'ensemble des catégories de données à caractère personnel énumérées à l'article 9.1 du RGPD peuvent être nécessaires, il convient de l'expliquer dans l'Exposé des motifs. En attendant, l'Autorité estime que le renvoi général actuel dans l'avant-projet à l'article 9 du RGPD ne répond pas aux exigences de l'article 5.1.c) du RGPD. Une limitation aux données pertinentes - par exemple en mentionnant explicitement dans l'avant-projet lesquelles de ces catégories de données peuvent être traitées - s'impose dès lors.

18. L'Autorité souligne également le fait que les catégories de personnes concernées doivent être définies de façon suffisamment claire et délimitée.

⁸ "[le] traitement des recours introduits à l'encontre de décisions individuelles prises en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers."

⁹ Voir l'Exposé des motifs, p. 137.

C. La (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées

19. D'après l'Exposé des motifs, l'Autorité comprend que le Conseil utilise un système de base de données électronique (un système de gestion des dossiers appelé Laurentide).

20. La page 132 de l'Exposé des motifs mentionne un contrôle d'accès strict. Suite à une demande d'explications complémentaires, le demandeur apporte les précisions suivantes : *"Le système de gestion des dossiers est uniquement accessible lorsque l'on travaille dans l'environnement sécurisé du Conseil, à savoir dans les locaux du Conseil ou en télétravail via une connexion VPN. Les collaborateurs du Conseil qui ont besoin d'accéder aux données du dossier pour l'exécution de leurs tâches peuvent se connecter à la base de données de gestion de dossiers via un identifiant personnel. Il s'agit des juges au contentieux des étrangers, des attachés gestionnaires de dossiers, des greffiers et des collaborateurs au greffe. En fonction de leur rôle, ils peuvent uniquement consulter les fiches de dossier et les documents électroniques y afférents, ou ils peuvent également compléter les fiches de dossier. Les collaborateurs du service IT ont accès pour la gestion technique de l'application."*

21. Ceci ne soulève pas d'autres questions, étant donné qu'il s'agit uniquement de collaborateurs du Conseil proprement dit. L'Autorité estime néanmoins que chaque consultation effectuée dans le système de gestion des dossiers doit être justifiée et qu'à cet effet, il convient de tenir à jour un fichier de journalisation afin de garantir la traçabilité des consultations ("journalisation").

22. Ce fichier devra mentionner l'identification de l'utilisateur individuel, les données qui ont été consultées, la date et l'heure de la consultation ainsi que la finalité pour laquelle les données ont été consultées. Ce fichier devra être protégé contre toute modification et être conservé pendant dix ans à compter de la date de la consultation. L'avant-projet doit donc être complété sur ce point.

D. Délai de conservation

23. L'Autorité comprend d'après l'Exposé des motifs¹⁰ que l'article 2.69, §§ 2 et 3 de l'avant-projet vise à introduire 3 niveaux de conservation, à savoir :

1. En raison de la fonction juridictionnelle du Conseil, de l'intérêt général de sa jurisprudence et du fait que ses arrêts constituent des actes officiels susceptibles de modifier la situation juridique d'un individu, ses arrêts doivent être conservés de manière permanente et ne peuvent pas être détruits (art. 5 de la loi *relative aux archives*).
2. Les '*autres pièces du dossier de procédure*' seront détruites au plus tard cinq ans après la clôture définitive du recours (à l'exception de 10 dossiers de procédure par an).
3. Les '*données figurant dans les bases de données internes*' seront pseudonymisées 15 ans après la clôture définitive du dernier dossier ouvert d'un justiciable.

¹⁰ Voir l'Exposé des motifs, p. 135-138.

24. L'Autorité remarque que cette disposition suscite plusieurs questions, et s'interroge notamment sur ce qu'il y a lieu d'entendre par '*les données figurant dans les bases de données internes*'. L'Autorité souligne ici l'importance de définir clairement les catégories de données traitées (voir à cet égard les points 11 à 16 inclus).

25. L'Autorité comprend, d'une part grâce aux informations complémentaires reçues du demandeur et d'autre part grâce à l'Exposé des motifs, que des métadonnées, des données à caractère personnel fournies via la requête ainsi que les différentes pièces qui sont envoyées au Conseil sont enregistrées dans le système de gestion des dossiers appelé Laurentide. Celles-ci seraient par conséquent pseudonymisées 15 ans après la clôture définitive du dernier dossier ouvert (niveau 3). L'Exposé des motifs précise d'autre part que les '*pièces de procédure transmises par les parties, telles que la requête, la note d'observation, un mémoire de synthèse, une note apportant des éléments nouveaux, un courrier d'un avocat relatif à l'élection de domicile, ainsi que les notifications et les communications du Conseil, comme les procès-verbaux des audiences*'¹¹ seront détruites au plus tard cinq ans après la clôture définitive du recours (niveau 2).

26. Par conséquent, pour les pièces de procédure et les requêtes par exemple, 2 niveaux de conservation s'appliquent. Des éclaircissements s'imposent.

E. Autres - publication des arrêts

27. L'article 2.67, § 2 de l'avant-projet dispose ce qui suit : *"Les arrêts sont publiés après dépersonnalisation, sauf décision contraire du premier président ou du juge qu'il désigne.*

Les arrêts ne sont pas publiés lorsqu'ils ne présentent aucun intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique, lorsque leur publication peut compromettre l'ordre public ou la sécurité des personnes, ou lorsque leur publication porte atteinte de manière disproportionnée au droit à la protection de la vie privée des personnes.

Le premier président veille à ce que l'ensemble de la jurisprudence pertinente pour la pratique du droit soit disponible de manière dépersonnalisée.'

28. L'Exposé des motifs y ajoute que la publication se fait actuellement sur le site Internet du Conseil¹².

29. Interrogé à ce propos, le demandeur explique le terme 'dépersonnalisation' comme suit : *"Toutes les données à caractère personnel, à savoir toutes les données pouvant mener à une*

¹¹ Voir l'Exposé des motifs, p. 136.

¹² Voir l'Exposé des motifs, p. 134.

identification directe de la personne, sont supprimées. La seule référence permettant d'établir un lien avec le dossier est le numéro de l'arrêt."

30. Cette explication apporte par conséquent la précision que la divulgation de données à caractère personnel pouvant mener indirectement à une identification est bel et bien possible (ce que l'on appelle la 'pseudonymisation').

31. Conformément au principe de minimisation des données, l'Autorité estime que la publication doit se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre la ou les finalités visée(s) par la publication. L'Autorité déduit du dispositif que les arrêts sont publiés en vue de développer une jurisprudence pertinente pour la pratique du droit. Selon l'Autorité, cela signifie que la décision doit en principe être publiée sous une forme anonymisée (ou pseudonymisée, si l'anonymisation n'est pas possible, vu les circonstances spécifiques concernées).

32. L'Autorité estime - afin d'éviter toute confusion et d'utiliser une terminologie correcte - qu'il convient de supprimer toutes les occurrences du terme 'dépersonnalisation' et de remplacer ce terme par 'anonymisation' ou 'pseudonymisation', par exemple en modifiant le projet d'article 2.67, § 2, alinéa 1^{er}, comme suit : *"Les arrêts sont en principe publiés sous une forme anonymisée, sauf si cela s'avère impossible, vu les circonstances spécifiques concernées. Dans ce cas, les arrêts sont publiés sous une forme pseudonymisée."*

33. En outre, sur le site Internet du Conseil du contentieux des étrangers, l'Autorité constate ce qui suit : *"À partir du 1^{er} novembre 2010, tous les arrêts sont publiés sur le site internet. Ainsi, le Conseil souhaite donner une image plus représentative de sa jurisprudence."* et *"Avant le 1^{er} novembre 2010, le Conseil n'a publié que les arrêts qui étaient pertinents pour la pratique du droit."*¹³

34. L'Autorité demande que les modalités soient clairement reprises dans le texte de l'avant-projet : il n'est en effet actuellement pas clair de savoir quels arrêts sont publiés (Tous ? Uniquement ceux qui sont pertinents pour la jurisprudence ?). Le projet d'article 2.67, § 2, alinéa 2 de l'avant-projet semble suggérer que seuls les arrêts qui présentent un intérêt pour la jurisprudence ou la recherche juridique seront publiés.

¹³ <https://www.rvv-cce.be/fr/arr/politique-publication> (consulté pour la dernière fois le 16 février 2026).

PAR CES MOTIFS

l'Autorité,

estime qu'au minimum les modifications suivantes s'imposent dans l'avant-projet :

- intégrer les catégories de données à caractère personnel à traiter et les catégories de personnes concernées, comme expliqué aux points 9 à 18 inclus ;
- définir explicitement toutes les finalités visées par le traitement de données à caractère personnel ainsi que les catégories de données qui seront traitées (par finalité) (point 16) ;
- insérer une obligation pour le Conseil de tenir à jour un fichier de journalisation, conformément aux points 21 et 22 ;
- clarifier les délais de conservation conformément aux points 23 à 26 inclus ;
- en ce qui concerne la publication des arrêts :
 - o pour toutes les occurrences du terme 'dépersonnalisation', remplacer ce terme par 'anonymisation' ou 'pseudonymisation' (point 32) ;
 - o reprendre les modalités de la publication dans le dispositif de l'avant-projet (point 34).

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