



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 24/2026 du 23 février 2026

Objet : Demande d'avis concernant un avant-projet de loi-programme, *Titre 6 – Lutte contre la fraude sociale* (CO-A-2026-006)

Mots-clés : Système d'enregistrement des présences – Finalités du traitement de données – Délai de conservation – Responsable du traitement – Transfert des données vers les services d'inspection étrangers – Délégation au Roi

Version originale

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;

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 Monsieur Rob Beenders, Ministre de la Protection des consommateurs, de la Lutte contre la fraude sociale, des Personnes handicapées et de l'Egalité des chances (ci-après « le demandeur »), reçue le 13 janvier 2026 ;

Émet, le 23 février 2026, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant le titre 6 d'un avant-projet de loi-programme (ci-après, « **l'avant-projet** »).
2. Le titre 6 de l'avant-projet soumis pour avis vise à modifier le régime relatif à l'enregistrement des présences sur les chantiers dans le secteur de la construction. A cette fin, il apporte des modifications à la section 4 du chapitre 5 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail (ci-après, « **la loi bien-être** »), ainsi qu'à l'article 132/1 du Code pénal social.
3. La section 4 du chapitre 5 de la loi bien-être, introduite par la loi du 8 décembre 2013 *modifiant l'article 30 bis de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et adaptant les dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail qui concernent la déclaration préalable et l'enregistrement des présences concernant les chantiers temporaires ou mobiles*¹ (ci-après, « **la loi du 8 décembre 2013** ») encadre un système électronique d'enregistrement des présences sur les chantiers temporaires ou mobiles². Ce système permet d'identifier les personnes présentes sur un chantier à un moment déterminé.
4. Il ressort de l'exposé des motifs de la loi du 8 décembre 2013 que ce dispositif poursuit principalement des objectifs de promotion de la santé et de la sécurité des travailleurs, en facilitant l'identification des personnes présentes sur le chantier. Il vise également à permettre le contrôle du respect des obligations légales par les différents acteurs, à identifier les responsabilités en cas d'accident et à établir les relations de travail existantes.

¹ Dans le cadre de l'adoption de cette loi, l'Autorité a rendu l'avis n°43/2013 du 2 octobre 2013, disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-43-2013.pdf>

² Il s'agit de tout chantier où s'effectuent des travaux du bâtiment ou de génie civil dont la liste est fixée par le Roi (art. 3, 14° de la loi bien-être).

5. Pour tout chantier temporaire ou mobile, la présence de toute personne physique³ doit être enregistrée au moyen d'un système électronique d'enregistrement des présences ou d'une autre méthode d'enregistrement⁴. Le système comprend :
 - **Une base de données**, qui contient les données relatives aux présences ;
 - **Un appareil d'enregistrement**, dans lequel les données sont enregistrées et qui permet de les envoyer à la base de données (cet appareil peut être comparé à une pointeuse) ;
 - **Un moyen d'enregistrement**, qui permet d'introduire les données dans l'appareil d'enregistrement (par exemple, un badge).
6. Les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel mis en œuvre dans le cadre du système d'enregistrement des présences sont fixés dans la loi bien-être, tandis que les modalités techniques et garanties complémentaires sont déterminées par l'arrêté royal du 11 février 2014⁵.
7. L'avant-projet modifie la loi bien-être et prévoit notamment :
 - L'obligation d'enregistrement des présences à chaque arrivée et à chaque départ du chantier ;
 - La suppression de la possibilité d'enregistrement préalable à distance par l'employeur ;
 - L'élargissement des catégories de données enregistrées ;
 - L'adaptation de la notion d'indépendant.
8. L'article 132/1 du Code pénal social est modifié en conséquence, afin de tenir compte de la suppression de la possibilité d'enregistrement préalable.

³ La section 4 du chapitre 5 de la loi bien-être s'applique (art. 31 *bis* de la loi bien-être) :

« 1° aux employeurs visés à l'article 2, § 1er, et aux personnes y assimilées qui en qualité d'entrepreneur ou de sous-traitant exercent des activités pendant la phase d'exécution de la réalisation de l'ouvrage ;

2° aux travailleurs et aux personnes y assimilées visés à l'article 2, § 1er, alinéa 2, qui exécutent des activités pour les employeurs visés au 1° ;

3° aux indépendants qui en qualité d'entrepreneur ou de sous-traitant exercent des activités pendant la phase d'exécution de la réalisation de l'ouvrage ;

4° au maître d'œuvre chargé de la conception, tel que défini à l'article 3, § 1er, 8° ;

5° au maître d'œuvre chargé de l'exécution, tel que défini à l'article 3, § 1er, 9° ;

6° au maître d'œuvre chargé du contrôle de l'exécution, tel que défini à l'article 3, § 1er, 10° ;

7° au coordinateur en matière de sécurité et de santé pendant l'élaboration du projet de l'ouvrage, tel que défini à l'article 3, § 1er, 12° ;

8° au coordinateur en matière de sécurité et de santé pendant la réalisation de l'ouvrage, tel que défini à l'article 3, § 1er, 13° »

⁴ « Pour autant que cet appareil offre des garanties équivalentes à celles du système d'enregistrement visé au 1° et que la preuve soit fournie que les personnes qui se présentent au chantier temporaire ou mobile soient effectivement enregistrées » (art. 31 *ter*, §1^{er}, 2° de la loi bien-être).

⁵ Arrêté royal du 11 février 2014 portant exécution des articles 31^{ter}, §1^{er}, alinéa 2 et §3, alinéa 1^{er}, 31quinquies, alinéa 4, 31sexies, §2, alinéas 3 et 4 et 31septies, alinéa 3 de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de l'article 13 de la loi du 27 décembre 2012 établissant l'enregistrement des présences sur les chantiers temporaires ou mobiles.

II. Examen de la demande d'avis

9. D'un point de vue de la protection des données, l'ajout substantiel apporté par l'avant-projet figure à son article 113, qui modifie l'article 31 *ter*, §2 de la loi bien-être en **complétant la liste des données** à caractère personnel collectées dans le cadre du système d'enregistrement des présences. La disposition actuelle est rédigée comme suit :

« 1° les données d'identification de la personne physique⁶ ;

2° selon le cas, l'adresse ou la description géographique de l'emplacement du chantier temporaire ou mobile ;

3° la qualité avec laquelle une personne physique effectue des prestations sur le chantier temporaire ou mobile ;

4° les données d'identification de l'employeur⁷, lorsque la personne physique est un travailleur »

10. L'article 113 de l'avant-projet y ajoute :

« 5° quand la personne physique est un travailleur indépendant ou un aidant, le numéro d'entreprise de son entreprise ou de l'entreprise qu'il aide ;

6° le moment de l'enregistrement de chaque arrivée au chantier temporaire ou mobile et le moment de l'enregistrement de chaque départ du chantier temporaire ou mobile ;

7° le numéro d'identification de la déclaration des travaux visés à l'article 30 de l'arrêté royal du 27 décembre 2007 portant exécution des articles 400, 403, 404 et 406 du Code des impôts sur les revenus 1992 et des articles 12, 30bis et 30ter de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs et de l'article 6ter de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail »

11. L'Autorité constate que ces ajouts **n'appellent pas, en tant que tels, d'observation particulière** au regard des principes de protection des données.

8. L'Autorité saisit toutefois l'occasion de la modification de cette section pour formuler plusieurs observations d'ordre plus général.

a) Finalités du traitement de données à caractère personnel

12. L'Autorité relève que la loi bien-être **ne définit pas clairement** les finalités pour lesquelles sont collectées, enregistrées et traitées les données à caractère personnel des personnes physiques présentes sur les chantiers. Celles-ci doivent être **déduites des travaux préparatoires**, ce qui n'est pas compatible avec l'article 6.3 du RGPD. L'Autorité rappelle que

⁶ Il s'agit des nom, prénoms, nationalité et date de naissance (art. 8, 1° de l'AR du 11 février 2014).

⁷ Il s'agit du numéro d'entreprise, la dénomination, l'adresse et la forme juridique (art. 8, 4° de l'AR du 11 février 2014).

les finalités d'un traitement de données doivent être suffisamment précises pour que les personnes concernées puissent entrevoir les circonstances dans lesquelles ces traitements de données seront réalisés⁸.

13. Il ressort de la lecture des travaux préparatoires de la loi du 8 décembre 2013 que les données à caractère personnel des personnes présentes sur un chantier sont traitées à des fins de :

- Protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ;
- Vérification du respect des obligations légales par les acteurs de chantier ;
- Identification des responsabilités en cas d'accident ;
- Exercice de missions de contrôle par les services d'inspection sociale et les institutions de sécurité sociale⁹.

14. L'Autorité recommande **d'insérer dans la loi un article spécifique énonçant de manière claire et exhaustive ces finalités de traitement.**

15. A cet égard, l'Autorité invite le législateur à s'inspirer du chapitre 1^{er} du titre 4 de la loi programme du 26 décembre 2022, qui encadre un système comparable d'enregistrement des présences pour les activités d'entretien et/ ou de nettoyage et comporte une disposition spécifique relative aux finalités du traitement. La détermination des finalités constitue en effet un élément essentiel du traitement qui doit figurer dans la norme législative.

b) Délai de conservation des données à caractère personnel

16. L'Autorité constate que la loi bien-être ne fixe **aucun délai de conservation** des données à caractère personnel collectées dans le cadre du système d'enregistrement des présences. Il ressort toutefois de l'arrêté royal du 11 février 2014 que les données seraient conservées pendant 7 ans.

⁸ À cet égard, l'Autorité se réfère en outre à l'arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 dans lequel la Cour constitutionnelle affirmait que l'exigence d'un fondement légal précis et prévisible (et donc d'une finalité claire) « s'applique d'autant plus lorsque les données à caractère personnel sont ensuite traitées par les services publics à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont initialement été obtenues » (B. 18).

⁹ L'article 2/1 de l'Arrêté royal du 28 août 2002 désignant les fonctionnaires chargés de surveiller le respect de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail et de ses arrêtés d'exécution identifie les inspecteurs sociaux des services et institutions chargés de surveiller le respect du Chapitre V, section 4 de la loi bien-être. Il s'agit de :

- « La Direction générale Contrôle des lois sociales et la Direction générale Contrôle du bien-être au travail du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale ;
- L'Office national de Sécurité sociale ;
- L'Office national de l'Emploi ;
- Fedris ;
- L'Institut national d'Assurances sociales pour Travailleurs indépendants ;
- L'Institut national d'assurances maladie-invalidité ;
- L'Office national des Vacances annuelles ;
- L'Office national des allocations familiales pour travailleurs salariés ;
- L'Office national des Pensions »

17. Si cette durée apparaît proportionnée au regard des finalités poursuivies, l'Autorité rappelle qu'en vertu de l'article 6, paragraphe 3, du RGPD, les éléments essentiels du traitement – dont les délais maximaux de conservation des données ou, à tout le moins, les critères permettant de les déterminer – **doivent être prévus dans la norme législative elle-même.**
18. L'Autorité recommande dès lors **d'insérer dans la loi bien-être une disposition déterminant explicitement les délais maximaux de conservation applicables aux données traitées.**

c) Qualification du ou des responsables du traitement

19. L'article 31^{ter} de la loi bien-être identifie le Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale comme responsable des traitements de données effectués dans le cadre de l'enregistrement des présences sur les chantiers. L'Autorité s'interroge toutefois sur le rôle de l'Office national de sécurité sociale (ONSS), désigné par l'arrêté royal du 11 février 2014 comme **gestionnaire de la base de données.**
20. Si la désignation du responsable du traitement dans la loi contribue à la prévisibilité des traitements de données et à l'effectivité des droits des personnes concernées consacrés par le RGPD, l'Autorité rappelle¹⁰ que la désignation légale du ou des responsables d'un traitement de données à caractère personnel doit être adéquate au regard des circonstances factuelles¹¹. Il est donc nécessaire de désigner la ou les entités qui, dans les faits, poursui(ven)t la finalité du traitement visé et en assure(nt) la maîtrise. Dans le secteur public, le responsable du traitement est généralement l'organe en charge de la mission de service public pour laquelle le traitement de données visé est mis en place.
21. Selon les faits, une responsabilité conjointe de traitement peut lier plusieurs acteurs, la personne concernée pouvant alors exercer ses droits à l'égard de et contre chacun d'entre eux¹². Toutefois, *« l'existence d'une responsabilité conjointe ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité équivalente [...et a]u contraire, [l]es opérateurs peuvent être impliqués à différents stades du traitement de données et selon différents degrés, de telle sorte que le niveau de responsabilité de chacun d'entre eux doit être évalué en tenant compte de toutes les*

¹⁰ Avis n°32/2020 sur un projet d'arrêté royal *relatif au registre central des clignotants économiques permettant la détection des entités économiques en difficultés financières*, cons. 14 à 20.

¹¹ En effet, tant le Groupe de travail 29 – prédécesseur du Comité européen de la protection des données – que l'Autorité ont insisté sur la nécessité d'approcher le concept de responsable du traitement dans une perspective factuelle.

¹² Article 26.3 du RGPD.

circonstances pertinentes du cas d'espèce »¹³. C'est dans « le cadre de ses responsabilités, de ses compétences et de ses possibilités » que le coresponsable veillera à la conformité de son activité aux règles de protection des données¹⁴.

22. A cet égard, l'Autorité observe que la qualification de l'ONSS en tant que simple sous-traitant peut susciter des interrogations, dans la mesure où il est chargé de la gestion de la base de données. L'Autorité relève par ailleurs que le chapitre 1^{er} du titre 4 de la loi programme de 2022 – dont les dispositions sont largement comparables à celles de la section 4 de la loi bien-être – désigne expressément tant le SPF compétent que l'ONSS comme responsable du traitement.
23. L'Autorité invite dès lors l'auteur de l'avant-projet à **vérifier la qualification retenue** et dès lors à **vérifier si l'ONSS détermine, seule ou conjointement, certaines finalités** des traitements des données ou si cet organisme agit **uniquement sur les instructions du SPF** afin d'assurer des tâches **de pure exécution** liées notamment à la sécurisation de la base de données, à la gestion des accès, etc. S'il considère que le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et l'ONSS sont responsable conjoints du traitement, leurs tâches pertinentes respectives visant à assurer que la gestion de la base de données soit faite dans le respect du RGPD seront, conformément à l'article 26 du RGPD, déterminées par l'avant-projet et il est recommandé de désigner une personne de contact pour les personnes concernées.

d) Transferts des données vers les services d'inspection étrangers

24. L'article 31septies, §2 prévoit la possibilité pour les inspecteurs sociaux de communiquer, de leur propre initiative ou sur demande, les données à caractère personnel reprises dans le système d'enregistrement à **des services d'inspection étrangers**, en vue de l'exercice des missions de surveillance dont ils sont chargés¹⁵.
25. L'Autorité rappelle que tout transfert de données vers un pays situé en dehors de l'Espace économique européen¹⁶ constitue un transfert international au sens du chapitre V du RGPD et ne peut intervenir **que si les conditions prévues aux articles 44 et suivants sont respectées**. Une telle communication ne peut dès lors se fonder exclusivement sur la disposition législative précitée. Un tel transfert ne peut avoir lieu que si le pays de destination

¹³ CJUE (Gr. Ch.), 5 juin 2018 (UNABHÄNGIGES LANDESZENTRUM FÜR DATENSCHUTZ SCHLESWIG-HOLSTEIM c/ WIRTSCHAFTSAKADEMIE SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH), aff. C-210/16, point 43. Lire également, notamment, G29, Avis n° 1/2010 sur les notions de "responsable du traitement" et de "sous-traitant", 16 février 2010., p. 20

¹⁴ CJUE (Gr. Ch.), 13 mai 2014 (GOOGLE SPAIN SL, GOOGLE INC. c/ AEPD), aff. C-132/12, point 38.

¹⁵ Art. 57 du Code pénal social du 6 juin 2010.

¹⁶ Un transfert au sein de l'Union européenne est régi de la même manière qu'un transfert en Belgique et doit par conséquent respecter les principes généraux du RGPD (respect notamment des principes de légitimité, compatibilité de la communication avec le traitement d'origine, information des personnes concernées).

assure un niveau de protection adéquat¹⁷ des données à caractère personnel ou, à défaut, si des garanties appropriées sont mises en place. Le RGPD prévoit à cet égard différents mécanismes permettant d'encadrer ces transferts de manière à fournir un tel niveau de protection adéquat ou à tout le moins des garanties appropriées¹⁸, comme notamment, une décision d'adéquation de la Commission européenne¹⁹, des instruments juridiquement contraignants et exécutoires, des arrangements administratifs, ou encore des dérogations.

26. Si, dans le contexte des communications envisagées avec des services d'inspection étrangers, une convention ou un autre instrument juridique **a été conclu** entre les autorités concernées et que celui-ci comporte les garanties requises par le RGPD, il convient **d'y faire explicitement référence dans le commentaire de l'article et de s'assurer qu'il constitue une base juridique adéquate pour les transferts envisagés.**

27. L'Autorité **renvoie aux développements qu'elle a déjà formulés** dans plusieurs avis antérieurs concernant les garanties appropriées auxquelles doivent satisfaire les transferts internationaux de données à caractère personnel vers des pays tiers situés en dehors de l'Union européenne²⁰. Si aucune garantie appropriée n'est actuellement en vigueur concernant la communication des données à caractère personnel à des services d'inspection étrangers, l'Autorité recommande de **s'inspirer des observations précédemment formulées**, afin d'y intégrer les mécanismes requis par le chapitre V du RGPD et, le cas échéant, de prévoir l'adoption d'un instrument juridique contraignant encadrant spécifiquement ces transferts.

e) Délégations au Roi

28. Les articles 31^{ter} à 31^{septies} de la loi bien-être prévoient que certaines mesures seront adoptées par le Roi *« après avis de l'Autorité de protection des données, conformément à l'article 36, paragraphe 4 du Règlement (EU) 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*

¹⁷ Au sens de l'article 44 du RGPD.

¹⁸ Selon l'article 46 du RGPD, « *En l'absence de décision [d'adéquation de la Commission européenne], le responsable du traitement ou le sous-traitant ne peut transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers ou à une organisation internationale que s'il a prévu des garanties appropriées et à la condition que les personnes concernées disposent de droits opposables et de voies de droit effectives* ».

¹⁹ L'article 45.1 du RGPD prévoit qu'un transfert de données à caractère personnel vers un pays tiers peut avoir lieu lorsque la Commission européenne « *a constaté par voie de décision que le pays tiers, un territoire ou un ou plusieurs secteurs déterminés dans ce pays tiers, (...) assure un niveau de protection adéquat* ».

²⁰ Pour plus de détails à ce sujet, voir les avis n°113/2019 du 5 juin 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française modifiant l'arrêté du 8 mai 2018 relatif à l'adoption, cons. 61 à 71 ; n°231/2022 du 29 septembre 2022 sur un avant-projet de loi portant des dispositions fiscales et financières diverses, Titre 9, cons. 25 à 34 ; n°51/2024 du 6 juin 2024 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 juin 2017 établissant la liste des autres juridictions soumises à déclaration et la liste des juridictions partenaires, aux fins d'application de la loi du 16 décembre 2015 réglant la communication de renseignements relatifs aux comptes financiers, par les institutions financières belges et le SPF finances, dans le cadre de l'échange automatique de renseignement au niveau international à des fins fiscales, cons. 8 à 39 ;

95/46/CE et à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ».

29. Comme cela a déjà été souligné par l'Autorité²¹, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel envisagés doivent être consacrés dans l'avant-projet et peuvent, le cas échéant, être précisés, dans la mesure permise par les principes de prévisibilité et de légalité, par le Roi. Le projet ne peut pas prévoir la consultation de l'Autorité dès lors qu'en vertu du RGPD, un tel avis est requis « *dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* »²². En d'autres termes, l'Autorité **doit être systématiquement consultée sur les éventuels arrêtés pris en exécution de la loi bien être**, qui auraient un impact en termes de protection des données à caractère personnel.

30. Par conséquent, l'expression « *après avis de l'Autorité de protection des données, conformément à [...]* » doit être supprimée.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis qu'il convient de :

- Insérer dans la loi un article spécifique énonçant de manière claire et exhaustive les finalités des traitements de données qu'elle encadre (cons. 12 à 14) ;
- Insérer dans la loi bien-être une disposition déterminant explicitement les délais maximaux de conservation des données traitées (cons. 16 à 18) ;
- Réexaminer la qualification des rôles respectifs du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale et de l'ONSS, afin que la désignation retenue reflète la réalité factuelle en ce qui concerne les traitements de données (cons. 22 et 23) ;
- Veiller à ce que toute communication de données à des services d'inspection situés en dehors de l'Espace économique européen soit strictement encadrée conformément aux

²¹ Avis n°112/2022 du 3 juin 2022 sur un projet de loi *modifiant le Code pénal social en vue de la mise en place de la plateforme eDossier*, cons. 45 à 48.

²² Art. 36.4 du RGPD.

articles 44 et s. du RGPD et repose sur un mécanisme assurant un niveau de protection adéquat des données à caractère personnel ou des garanties appropriées (cons. 25 à 27) ;

- Supprimer la mention selon laquelle les arrêtés d'exécution seront adoptés « *après avis de l'Autorité de protection des données* » (cons. 28 à 30)

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