



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 170/2026 du 13 août 2026

Objet : un avant-projet de loi *modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les citoyens de l'Union qui se rendent en Belgique pour y chercher un emploi et portant diverses dispositions* (ADV-2026-00067)

Mots-clés : éléments essentiels - délégation au Roi

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 d'avis de Madame Anneleen Van Bossuyt, Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes (ci-après le "demandeur"), reçue le 29 juin 2026 et déclarée recevable le 30 juin ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 13 août 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 *modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne les citoyens de l'Union qui se rendent en Belgique pour y chercher un emploi et portant diverses dispositions* (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. Cet avant-projet a pour objectif de mettre la législation belge, à savoir la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (ci-après la "loi du 15 décembre 1980") en conformité notamment avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 décembre 2020 dans l'affaire C-710/19, G.M.A. contre l'État belge.

3. L'arrêt de la Cour de justice concerne le citoyen de l'Union qui entre sur le territoire belge pour y chercher un emploi et qui, à cette fin, souhaite y séjourner pendant plus de trois mois. Plus précisément, la Cour a expliqué que le cadre juridique européen doit être interprété en ce sens qu'un État membre d'accueil est tenu d'accorder à un citoyen de l'Union un délai raisonnable pour rechercher un emploi avant de pouvoir exiger de lui qu'il démontre qu'il a également une chance réelle d'être engagé. Cela est nécessaire afin de lui permettre de prendre connaissance des offres d'emploi potentiellement adaptées et de faire le nécessaire pour être embauché. Pendant toute la durée de son séjour, le citoyen de l'Union doit déployer des efforts concrets et démontrables pour trouver un emploi, mais au bout de six mois, il doit également démontrer qu'il dispose d'une chance réelle d'être engagé.

4. Enfin, plusieurs modifications sont apportées à la réglementation relative au regroupement familial, conformément à la loi du 18 juillet 2025 modifiant la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* en ce qui concerne les conditions du regroupement familial.¹

5. L'avis de l'Autorité est demandé au sujet des articles 3 à 9 inclus de l'avant-projet. Le présent avis se limite à une analyse de ces articles, dans la mesure où ils donnent lieu à des remarques.

¹ Exposé des motifs, p. 1-2.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

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

6. L'Autorité attire l'attention sur le fait que 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 vertu de l'article 22 de la *Constitution*).

7. 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.

8. 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.

9. Dans le formulaire joint à la demande, le demandeur indique ce qui suit : *"Le responsable du traitement/ les finalités / les (catégories de) données à caractère personnel traitées / les catégories de personnes sur lesquelles porte le traitement / la communication de données à caractère personnel à des tiers et les finalités de cette communication ou de cet accès / les délais de conservation des données à caractère personnel sont décrits dans un avant-projet de loi relatif aux traitements de données à caractère personnel par la Direction générale Office des étrangers, qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 30 avril 2026."* (NdT : traduction libre réalisée par le Service traduction de l'Autorité de protection des données, en l'absence de traduction officielle)

10. Bien que l'Autorité prenne positivement acte des progrès réalisés dans le cadre de ce nouvel avant-projet de loi, elle souligne la nécessité, tant que ce cadre général n'a pas été adopté et n'est pas entré en vigueur, de vérifier si les dispositions actuellement soumises, prises isolément ou lues conjointement avec le droit en vigueur, peuvent passer le test de légalité.

11. Dans ce cadre, l'Autorité fait remarquer qu'elle a déjà signalé à plusieurs reprises au demandeur que, dans l'attente de l'avant-projet de loi relatif aux traitements de données à caractère

personnel par la Direction générale Office des étrangers, les éléments essentiels du traitement doivent être repris dans une norme de rang législatif.²

B. Articles 3, 4, 5, 6 et 8 de l'avant-projet : corrections dans la réglementation en ce qui concerne le regroupement familial

12. En ce qui concerne ces articles, l'Autorité observe que ces modifications n'ont en soi aucune incidence sur le traitement des données à caractère personnel déjà demandées dans le cadre d'une demande de regroupement familial.

13. L'Autorité souhaite toutefois rappeler au demandeur, dans ce contexte, son avis n° 45/2025 (plus précisément les points 7 à 10) qui – malheureusement – n'a pas été suivi.³

C. Articles 7 et 9 de l'avant-projet : modifications suite à l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-710/19, G.M.A. contre l'État belge

14. L'Autorité constate que les articles 7 et 9 de l'avant-projet visent à adapter la réglementation belge à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 décembre 2020 dans l'affaire C-710/19, G.M.A. contre l'État belge. La catégorie existante de citoyen de l'Union à la recherche d'un emploi est supprimée de l'article 40, § 4, premier alinéa, 1° de la loi du 15 décembre 1980 et transférée dans un nouveau point 4° à l'article 40, § 1^{er}, premier alinéa de la loi du 15 décembre 1980 (article 7 de l'avant-projet). En lien avec cette modification, l'article 9 de l'avant-projet introduit un délai de décision dérogatoire pour les membres de la famille à l'article 42 de la loi sur les étrangers, ce qui découle également de la jurisprudence susmentionnée.

15. Dans cet arrêt, la Cour a interprété l'article 14, alinéa 4, point b) de la directive 2004/38/CE en lien avec l'article 45 du TFUE. La Cour a jugé qu'un État membre d'accueil est tenu d'accorder d'abord à un citoyen de l'Union à la recherche d'un emploi un délai raisonnable afin de lui permettre de prendre connaissance des offres d'emploi susceptibles de lui convenir et de faire le nécessaire pour être engagé. Ce délai court à compter de la date à laquelle celui-ci a introduit la demande d'attestation

² Voir par exemple Autorité, avis n° 127/2026 concernant un projet de loi *modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les travailleurs hautement qualifiés et diverses dispositions*, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-127-2026.pdf> ; Autorité, avis n° 05/2026 un projet de loi *modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne la visite domiciliaire*, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-05-2026.pdf> ou Autorité, avis n° 45/2025 concernant un projet de loi *modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en ce qui concerne les conditions pour le regroupement familial*, <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-45-2025.pdf>.

³ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-45-2025.pdf>.

d'enregistrement en tant que demandeur d'emploi. Pendant cette période, l'État membre d'accueil peut uniquement exiger du citoyen de l'Union à la recherche d'un emploi de prouver qu'il recherche un emploi. La Cour estime à cet égard qu'un délai de six mois à compter de la date d'inscription n'est en principe pas insuffisant. À l'expiration de ce délai, l'État d'accueil peut non seulement exiger que le citoyen de l'Union à la recherche d'un emploi prouve qu'il continue de rechercher un emploi, mais également qu'il ait une chance réelle d'être engagé.⁴

16. Dans ce contexte, l'Autorité estime que, dans le projet d'article 40, paragraphe 4, premier alinéa, point 4°, il serait préférable de supprimer le mot "nog" (encore) dans la version néerlandaise du projet, afin de mieux s'aligner sur l'arrêt de la Cour de justice, à savoir : "4° ou s'il entre dans le Royaume pour chercher un emploi, pour autant qu'il peut prouver qu'il cherche ("~~encore~~") un emploi. À l'issue d'un délai de six mois, s'il n'a pas encore trouvé d'emploi conformément au point 1°, le citoyen de l'Union prouve qu'il est toujours à la recherche d'un emploi et qu'il a une chance réelle d'être engagé. Ce délai commence à courir à partir du moment où la demande d'attestation d'enregistrement en tant que demandeur d'emploi a été introduite conformément à l'article 42, § 4."

17. En ce qui concerne la preuve demandée, la Cour a précisé que "*Il appartient aux autorités et aux juridictions de l'État membre d'accueil d'apprécier les éléments de preuve produits en ce sens par le demandeur d'emploi en cause. À cet égard, lesdites autorités et juridictions devront procéder à une analyse d'ensemble de tout élément pertinent tel que, par exemple, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 75 et 76 de ses conclusions, la circonstance que ce demandeur s'est enregistré auprès de l'organisme national en charge des demandeurs d'emploi, qu'il se manifeste régulièrement auprès des employeurs potentiels en leur adressant des lettres de candidatures ou encore qu'il se rend à des entretiens d'embauche.*"⁵

18. L'Autorité constate que ni l'avant-projet, ni l'Exposé des motifs ne précisent quelle(s) catégorie(s) de données sera (seront) utilisée(s) pour procéder à l'évaluation visée à l'article 40, où ces données seront enregistrées, pendant combien de temps elles seront conservées et à qui elles pourront être transmises ... L'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 habilite le Roi à fixer les conditions et la durée de la reconnaissance conformément aux règlements et directives européens, sans que les éléments essentiels ne soient définis dans la loi. L'article 42 de la loi du 15 décembre 1980 dispose ce qui suit : "*La reconnaissance tient compte de l'ensemble des éléments du dossier.*"

⁴ Cour de justice de l'Union européenne, 17 décembre 2020, G.M.A. contre l'État belge (C-710/19), § 23-46.

⁵ Cour de justice de l'Union européenne, 17 décembre 2020, G.M.A. contre l'État belge (C-710/19), § 47.

19. L'Autorité estime que, étant donné que le cadre général régissant le traitement des données à caractère personnel par l'Office des étrangers n'a pas été adopté ni n'est entré en vigueur, les éléments essentiels doivent être inscrits dans la loi du 15 décembre 1980.

20. Tant que les éléments essentiels relatifs à ces traitements de données ne sont pas expressément repris, ni dans l'avant-projet soumis, ni dans une norme légale en vigueur, ces traitements de données à caractère personnel doivent être considérés comme illicites.

PAR CES MOTIFS,

l'Autorité

estime que tous les éléments essentiels des traitements de données envisagés en matière de regroupement familial (voir les points 13 et 14) et en matière de recherche d'emploi (voir les points 15 à 20 inclus) doivent être repris dans l'avant-projet ;

estime qu'il serait préférable de supprimer le mot "nog" dans la version néerlandaise du projet d'article 40, quatrième paragraphe, premier alinéa, 4° (voir le point 16).

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