



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 194/2026 du 10 septembre 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement (ADV-2026-00101).

Mots-clés : migration – procédure - Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides - Conseil du contentieux des étrangers – entretien personnel – audition – enregistrement audio – vidéoconférence - convocation

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, chargée de la Politique des Grandes villes (ci-après « la demanderesse »), reçue le 15 juillet 2026;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 10 septembre 2026, l'avis suivant :

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

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE

1. En date du 15 juillet 2026, la demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité en ce qui concerne un avant-projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement (l'« **avant-projet** »).
2. Comme son titre l'indique, l'avant-projet entend modifier l'arrêté royal du 11 juillet 2003 fixant la procédure devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides ainsi que son fonctionnement (l'« **arrêté royal du 11 juillet 2003** »).
3. Les dispositions sur lesquelles la demande d'avis porte visent essentiellement à préciser certaines modalités relatives à l'enregistrement audio des auditions devant le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (le « **CGRA** ») et à l'(éventuelle) utilisation de la vidéoconférence pour la tenue de ces auditions.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

a. Remarques liminaires relatives à l'encadrement normatif des traitements de données à caractère personnel générés par l'enregistrement audio et la vidéoconférence

- i. Le suivi réservé à l'avis 47/2026 de l'Autorité
4. Le 17 mars 2026, l'Autorité a rendu un avis sur un projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 en vue de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne ([avis 47/2026](#)). Dans cet avis, l'Autorité a notamment formulé des commentaires sur des dispositions en projet qui correspondent aux actuels articles 57/5 quinquies (relatif à l'enregistrement audio de l'entretien personnel) et 57/5 sexies (relatif à la possibilité de tenir l'entretien personnel par vidéoconférence) de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire l'entretien personnel, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (la « **loi du 15 décembre 1980** ») (voir les paragraphes 86 à 97 de l'avis en question).
5. **L'Autorité constate que les remarques qu'elle a formulées dans cet avis n'ont pas été suivies.** Le [rapport de la première lecture relatif au projet de loi](#) justifie la décision de ne pas suivre l'avis de l'Autorité de la sorte : « *L'avis de l'APD a été demandé en temps utile, mais il n'a été rendu qu'après le dépôt du projet de loi au Parlement (DOC 56 1401/002). Cet avis a été examiné attentivement par*

les services de la ministre, mais ceux-ci sont arrivés à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire, du point de vue juridique, d'apporter des modifications au texte de loi en soi ».

6. **L'Autorité rappelle que tout vote pendant la période de saisine de l'Autorité** (en l'espèce, consultation endéans le délai ordinaire de 30 jours vu le défaut d'urgence) **est à proscrire**. En effet, la consultation de l'Autorité sur les projets normatifs est une formalité substantielle requise par l'article 36.4 du RGPD. **Voter un projet normatif soumis à l'avis de l'Autorité pendant le délai de saisine de l'Autorité** (donc, sans attendre la réception de l'avis de l'Autorité pendant ce délai) **équivaut au non-accomplissement de cette formalité substantielle** et ôte tout effet utile à l'article 36.4 du RGPD.
7. L'Autorité regrette également que la demanderesse n'ait pas étayé, dans le rapport, les raisons qui lui permettaient de conclure qu'« *il n'était pas nécessaire, du point de vue juridique, d'apporter des modifications au texte de loi en soi* ». L'Autorité n'est en tout état de cause pas convaincue par ces explications plus que laconiques et **estime que la demanderesse doit modifier la loi du 15 décembre 1980 pour mettre en œuvre les remarques formulées dans son avis 47/2026**.

ii. L'avis 79.815/2/V du Conseil d'État

8. Le 27 août 2026, le Conseil d'État a rendu un avis relatif à l'avant-projet (avis 79.815/2/V). Dans son avis, le Conseil d'État formule les observations suivantes :

« Articles 4, 6, 7, 8, 9 et 14

Les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent, conformément à l'article 22 de la Constitution, être fixés par une norme législative, à moins que ces éléments découlent de manière expresse d'une norme supérieure directement applicable.

Concernant l'« audition par vidéoconférence », la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 73/2026 du 18 juin 2026 :

« B.7.6. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité ne va pas jusqu'à obliger le législateur à régler lui-même chaque aspect du traitement des données à caractère personnel. Une délégation à un autre organe n'est pas contraire à ce principe, 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 des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des éléments essentiels les éléments suivants : 1° les catégories de données traitées, 2° les catégories de personnes concernées, 3° la finalité poursuivie par le traitement, 4° les catégories de personnes ayant accès aux données traitées et 5° le délai maximal de conservation des données.

[...]

B.8.2. Comme le relève la juridiction a quo, la tenue d'un entretien personnel à distance par vidéoconférence implique la communication par transmission de données à caractère personnel relatives à la personne entendue.

Ainsi qu'il ressort des dispositions en cause, le demandeur de protection internationale est invité lors de l'entretien personnel à communiquer à son interlocuteur des informations relatives à son identité, à son origine, aux motifs de sa demande de protection internationale ainsi qu'à ses possibilités de retour.

Quand l'entretien se déroule par vidéoconférence, ces données sont transmises par voie numérique. Ainsi, comme l'a indiqué la section de législation du Conseil d'État dans son avis n° 68.261/1-2 du 13 novembre 2020 sur l'avant-projet ayant donné lieu à la loi du 20 décembre 2020 'portant des dispositions diverses temporaires et structurelles en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19' :

'4.1. Tous les services de vidéoconférence fonctionnent selon le même procédé : [...] l'intégralité des sons et des images sont numérisés et transformés en data pour ensuite transiter par des serveurs détenus par la société livrant le service de vidéoconférence' (Doc. parl., Chambre, 2020-2021, DOC 55-1668/001, pp. 98-99).

B.8.3. De plus, la participation à une vidéoconférence est susceptible d'entraîner la transmission de métadonnées, c'est-à-dire les données à caractère personnel générées par l'utilisation du logiciel de vidéoconférence lui-même, comme l'identité des personnes qui se connectent, leurs adresses électroniques, etc.

B.8.4. La tenue par vidéoconférence de l'entretien personnel visé aux dispositions en cause implique bien des traitements de données à caractère personnel au sens des normes de contrôle visées par les questions préjudicielles. Il y a lieu pour la Cour de vérifier si les dispositions en cause fixent à suffisance les éléments essentiels de ces traitements de données ».

Dans le dispositif de l'arrêt, la Cour a jugé en ces termes :

« [...] »

b) Les articles 57/1, § 3, alinéa 1er, 57/5ter, § 1er, 57/6/7, § 4, alinéa 1er, et 57/24, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', interprétés en ce sens qu'ils incluent l'habilitation au Roi de prévoir que l'entretien personnel qu'ils visent se déroule par vidéoconférence, violent l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, du RGPD et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils ne prévoient pas :

- quelles sont les métadonnées traitées du fait de la tenue de l'entretien personnel par vidéoconférence, ni l'existence de ce traitement ;*
- le traitement des sons et des images de la vidéoconférence ;*
- quelles sont les catégories de personnes ayant accès aux métadonnées ainsi qu'aux sons et aux images de la vidéoconférence ;*
- quelles sont les finalités précises poursuivies par le traitement des métadonnées ainsi que des sons et des images de la vidéoconférence ;*
- la durée de conservation des données recueillies lors de l'entretien par vidéoconférence ;*
- et en ce qu'ils ne prévoient pas expressément que l'entretien personnel qu'ils visent peut se dérouler par vidéoconférence.*

2. Les articles 51/5, 51/8, 51/10, 57/1, § 3, alinéa 1er, 57/5ter, § 1er, 57/6/7, § 4, alinéa 1er, et 57/24, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', interprétés en ce sens qu'ils ne permettent pas que l'entretien personnel se déroule par vidéoconférence, ne violent pas l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, du RGPD et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

Interrogé sur la compatibilité du cadre juridique actuel à la lumière de cet arrêt, le délégué a expliqué :

« Deze laatste lezing van het Grondwettelijk Hof dient te worden gevolgd, namelijk dat de artikelen 51/5, 51/8, 51/10, en volgende niet toelaten dat het persoonlijk onderhoud plaatsvindt via videoconferentie en dat er bijgevolg geen schending is van artikel 22 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel lid, 3 GDPR en artikel 8 EVRM.

Sinds de inwerkingtreding van Verordening 2024/1348 en de wet van 16 juni 2026 tot wijziging van de Vreemdelingenwet en ter uitvoering van het Migratie- en asielpact van de Europese Unie, is de wettelijke basis voor de organisatie van een gehoor via videoconferentie immers vastgelegd in artikel 13, lid 10 van Verordening 2024/1348 en artikel 57/5sexies van de Vreemdelingenwet. Deze artikelen waren nog niet in voege op het moment van het arrest van het Grondwettelijk Hof.

Artikel 13, lid 10 Verordening: In afwijking hiervan kan de beslissingsautoriteit, indien dit naar behoren gerechtvaardigd wordt door de omstandigheden, het persoonlijk onderhoud per videoconferentie voeren. In dat geval voorziet de beslissingsautoriteit in de nodige regelingen voor passende faciliteiten, procedurele en technische normen, rechtsbijstand en vertolking, rekening houdend met de richtsnoeren van het Asielagentschap.

Art. 57/5sexies. § 1. De Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen kan in gerechtvaardigde omstandigheden het persoonlijk onderhoud per videoconferentie voeren.

§ 2. De verzoeker kan schriftelijk en in de proceduretaal de redenen voor een eventueel bezwaar tegen het persoonlijk onderhoud per videoconferentie aan de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen meedelen, binnen de termijn bepaald bij koninklijk besluit.

§ 3. Als hij de reden die ter verantwoording van het bezwaar bedoeld in paragraaf 2 geldig acht, roept de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen de verzoeker op een latere datum opnieuw op voor een persoonlijk onderhoud of verzoekt de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hem om bepaalde inlichtingen schriftelijk te verschaffen.

§ 4. Wanneer er tijdens het persoonlijk onderhoud wordt vastgesteld dat het niet aangewezen is dat het onderhoud per videoconferentie wordt gevoerd, roept de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen de verzoeker op een latere datum op om het persoonlijk onderhoud verder te zetten of verzoekt de Commissaris-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen hem om bepaalde inlichtingen schriftelijk te verschaffen.

Zoals hoger gesteld wordt de verzoeker voorafgaand aan het gehoor via videoconferentie door het CGVS geïnformeerd over de essentiële elementen van de gegevensverwerking door middel van een specifieke privacy verklaring ».

Depuis la loi du 16 juin 2026 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en vue de la mise en œuvre du Pacte sur la migration et l'asile de l'Union européenne', l'usage de la vidéoconférence est prévu à l'article 57/5sexies, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 1980 (pour les demandes introduites avant le 12 juin 2026¹) et à l'article 13, paragraphe 10, du règlement (UE) 2024/1348 (pour les demandes introduites à partir du 12 juin 2026). Ces dispositions ne déterminent toutefois pas l'ensemble des éléments essentiels que la Cour constitutionnelle exige de voir établis dans la loi elle-même.

Le cadre juridique doit donc être complété afin que les éléments essentiels des traitements de données effectués dans le cadre de l'entretien personnel soient explicitement définis dans la loi du 15 décembre 1980, sauf à pouvoir établir que ceux-ci, pour les demandes introduites à partir du 12 juin 2026, découlent du règlement (UE) 2024/1348 ».

9. **L'Autorité rejoint les observations du Conseil d'État et invite la demanderesse à adapter la loi du 15 décembre 1980 en conséquence.**

b. Le contenu des dispositions de l'avant-projet sur lesquelles la demande d'avis porte

10. L'Autorité estime qu'étant donné que le texte normatif qui met en œuvre les traitements de données à caractère personnel que l'avant-projet entend modaliser ne répond pas aux exigences du RGPD (comme expliqué aux paragraphes 4 à 9), **il est prématuré de vouloir procéder à l'adoption de l'avant-projet, laquelle devrait être mise en suspens jusqu'à ce que les remarques relatives à l'enregistrement audio et à l'usage de la vidéoconférence formulées par l'Autorité dans son avis 47/2026 et par le Conseil d'État dans son avis 79.815/2/V soient intégrées dans la loi du 15 décembre 1980.**
11. Pour le surplus, l'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur les éléments suivants concernant la formulation actuelle de l'avant-projet.

¹ Voir l'article 57/11/1 de la loi du 15 décembre 1980 en ce qui concerne le champ d'application temporel de l'article 57/5sexies, § 1^{er}, de cette loi.

i. Convocation à des auditions

12. Les projets d'articles 9, §.1er et 35/3 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 prévoient que la convocation à une audition doit contenir « *la mention selon laquelle il est procédé à un enregistrement audio de l'audition et les informations sur les éléments essentiels du traitement de données et la mention selon laquelle les mesures nécessaires sont prises afin de garantir dûment la confidentialité prévue par les articles 13/1, alinéa 1er, et 14, § 1* ».
13. L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que **prévoir, dans l'avant-projet, une obligation de mentionner dans la convocation à une audition « les informations sur les éléments essentiels du traitement de données ne dispense en aucun cas la demanderesse de déterminer ces éléments essentiels directement dans le texte à valeur normative qui organise le traitement en question.** Pour le surplus, l'Autorité estime, à l'instar du Conseil d'État, que par souci de cohérence, les dispositions en cause devraient également prévoir que « les informations sur les éléments essentiels du traitement » seront mentionnées dans la convocation lorsque l'audition se déroule par vidéoconférence.²
14. **L'Autorité estime également qu'il serait plus transparent et effectif d'informer les personnes convoquées sur les mesures mises en œuvre pour garantir la confidentialité (de l'enregistrement audio et de la vidéoconférence) plutôt que d'informer ces dernières sur le fait que « les mesures nécessaires sont prises afin de garantir la confidentialité ».** En tout état de cause, l'Autorité rappelle qu'en vertu de l'article 32 du RGPD, il revient au responsable du traitement (et au sous-traitant) de « [...] mett[re] en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque ».

ii. Accès à l'enregistrement audio de l'entretien personnel

15. Le projet d'article 16/1, al. 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2003 prévoit que : « *L'accès à l'enregistrement est accordé sur rendez-vous. Le Commissariat général fixe le lieu et la date du rendez-vous, dans la mesure du possible pendant le délai de recours devant le Conseil du contentieux des étrangers* ». L'Autorité estime que, dans la mesure où l'accès à l'enregistrement audio est de nature à influencer la décision de la personne concernée d'introduire un recours devant le Conseil du contentieux des étrangers, **un tel accès devrait obligatoirement être accordé dans des délais permettant à la personne concernée de se prévaloir de l'enregistrement audio dans le cadre**

² CE, avis 78.815/2/V du 27 août 2026, commentaire relatif à l'article 4 : « *Au 2°, par souci de cohérence avec le septième tiret en projet relatif à l'enregistrement audio de l'audition, il convient de préciser que « les informations sur les éléments essentiels du traitement de données » relatifs à l'audition par vidéoconférence seront également communiquées. La même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 14* ».

de son recours. En tout état de cause, l'Autorité rappelle à la demanderesse qu'en vertu de l'article 12.3 du RGPD, un responsable du traitement doit « *fourn[r] à la personne concernée des informations sur les mesures prises à la suite d'une demande formulée en application des articles 15 à 22³, dans les meilleurs délais et en tout état de cause dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande* »⁴.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que l'adoption de l'avant-projet doit être mise en suspens jusqu'à ce que les remarques relatives à l'enregistrement audio et à l'usage de la vidéoconférence formulées par l'Autorité dans son avis 47/2026 et par le Conseil d'État dans son avis 79.815/2/V soient intégrées dans la loi du 15 décembre 1980.

Pour le surplus, l'Autorité considère que les modifications suivantes de l'avant-projet sont nécessaires (sans préjudice du fait que l'intégration dans la loi du 15 décembre 1980 des remarques relatives à l'enregistrement audio et à l'usage de la vidéoconférence formulées par l'Autorité dans son avis 47/2026 et par le Conseil d'État dans son avis 79.815/2/V est susceptible de nécessiter la modification de l'avant-projet):

- prévoir que « les informations sur les éléments essentiels du traitement » seront mentionnées dans la convocation lorsque l'audition se déroule par vidéoconférence (§. 13) ;
- prévoir que la convocation à l'audition doit mentionner quelles sont les mesures mises en œuvre pour garantir la confidentialité (de l'enregistrement audio et de la vidéoconférence) (§. 14) ; et
- prévoir qu'un accès à l'enregistrement audio de l'entretien personnel doit être accordé dans des délais permettant à la personne concernée de se prévaloir de l'enregistrement audio dans le cadre de son recours (§. 15).

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

³ L'article 15 du RGPD consacre le droit d'accès de la personne concernées à ses données à caractère personnel.

⁴ Sauf si une des exceptions identifiées à l'article 12.3 du RGPD (à interpréter de façon restrictive) peut être invoquée à juste titre par le responsable du traitement.