



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 93/2026 du 13 mai 2026**

**Objet : un avant-projet de loi portant assentiment à l'Accord entre les États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la Mongolie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, et Protocole d'application, faits à Bruxelles le 9 janvier 2024 (CO-A-2026-085)**

**Mots-clés :** catégorie(s) de données traitées et de personnes concernées – finalité poursuivie par le traitement – délai de conservation

#### **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 23 mars 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues en date du 24 avril 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité") émet l'avis suivant le 13 mai 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 *portant assentiment à l'Accord entre les États du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et la Mongolie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, et Protocole d'application, faits à Bruxelles le 9 janvier 2024* (ci-après "l'avant-projet").

### **Contexte et antécédents**

2. La réadmission de ses ressortissants par un pays donné est une obligation en vertu du droit international coutumier. Afin de renvoyer dans leur pays d'origine des personnes résidant illégalement sur leur territoire, notamment lorsque ces personnes ne disposent pas de documents d'identification valides, les pays de l'Union européenne (UE) comptent sur la coopération des pays tiers pour identifier, redocumenter et réadmettre les personnes en séjour irrégulier.

3. Les accords de réadmission fournissent un cadre de coopération structuré entre les pays de l'UE et les pays tiers en établissant des procédures rapides et efficaces visant à identifier, redocumenter et renvoyer des personnes ressortissantes d'une des deux parties, en séjour irrégulier sur le territoire de l'autre partie<sup>1</sup>.

4. Le Conseil d'État attire l'attention du demandeur sur le fait qu' *'un avant-projet de loi d'assentiment à un traité qui contient des dispositions se rapportant au traitement de données à caractère personnel entre dans le champ d'application de l'obligation de consultation de l'Autorité de protection des données*<sup>2</sup>.

## **II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS**

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

5. L'Autorité rappelle que chaque traitement de données à caractère personnel doit disposer d'une base de licéité, telle que définie à l'article 6.1 du RGPD. Les traitements de données qui sont

---

<sup>1</sup> Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114163&lang1=FR&from=NL&lang3=choose&lang2=choose&csrf=55705a70-8f6f-49b3-90b9-b2841af992fe>.

<sup>2</sup> Conseil d'État, avis 78.790/4, p. 3-6.

instaurés par une mesure normative sont presque toujours basés sur l'article 6.1, point c) ou e) du RGPD<sup>3</sup>.

6. En vertu de l'article 22 de la *Constitution*<sup>4</sup>, de l'article 8 de la CEDH et de l'article 6.3 du RGPD, de tels traitements doivent être prévus par une réglementation claire et précise, dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées<sup>5</sup>. En d'autres termes, la réglementation qui régit des traitements de données ou dont la mise en œuvre implique des traitements de données doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision, de telle sorte qu'à sa lecture, les personnes concernées puissent comprendre clairement les traitements qui seront faits à l'aide de leurs données et les circonstances dans lesquelles ces traitements sont autorisés.

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 établis dans la loi elle-même. En principe, ces "éléments essentiels" sont 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. L'Autorité vérifie ci-après dans quelle mesure l'Accord entre les États du Benelux et la Mongolie auquel l'avant-projet entend porter assentiment contient les éléments essentiels des traitements visés.

---

<sup>3</sup> Article 6.1 du RGPD : "*Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie : (...)*

*c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis ; (...)*

*e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement ; (...)*".

<sup>4</sup> Conformément à l'article 22 de la *Constitution*, les "éléments essentiels" du traitement de données (dont la finalité, les (catégories de) données et personnes concernées et, le cas échéant, les destinataires ainsi que le délai de conservation maximal) doivent pouvoir être clairement délimités au moyen d'une 'norme légale formelle'. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "*n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur*".

<sup>5</sup> Voir également le considérant 41 du RGPD.

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

10. L'article 9.3 de l'Accord dispose ce qui suit : "*Les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et/ou traitées ultérieurement en particulier, les données à caractère personnel communiquées peuvent uniquement se rapporter aux éléments suivants :*

- (1) les renseignements de la personne à réadmettre (noms, prénoms, noms antérieurs éventuels, autres noms utilisés/par lesquels elle est connue ou alias, sexe, état civil, date et lieu de naissance, nationalité actuelle et antérieure) ;*
- (2) le passeport, la carte d'identité ou le permis de conduire (numéro, durée de validité, date de délivrance, autorité de délivrance, lieu de délivrance) ;*
- (3) escales et itinéraires ;*
- (4) toute autre information nécessaire à l'identification de la personne à réadmettre ou à l'examen des conditions de réadmission conformément au présent Accord, y compris les photographies et les empreintes digitales ;*
- (5) les circonstances particulières relatives au bénéficiaire de la personne à transférer, y compris les informations sur l'assistance que la personne à transférer pourrait demander et sur d'autres mesures de protection ou de sécurité qui peuvent être nécessaires pour le transfert ;".*

11. L'Autorité souligne que dans sa formulation actuelle, l'article 9.3 de l'Accord n'offre pas de véritable plus-value en termes de prévisibilité et de transparence à l'égard des personnes concernées. Le fait de reprendre dans une disposition distincte les catégories de données à caractère personnel qui seront collectées et traitées n'est utile que si et dans la mesure où ces données ne sont pas déjà reprises dans d'autres dispositions de l'Accord ou du Protocole d'application (voir par exemple les articles 3 et 6 de l'Accord, les articles 3 à 6 et 8 ainsi que les annexes 2 et 3 du Protocole d'application).

12. Une disposition distincte contenant toutes les catégories de données à caractère personnel n'est pertinente que si celle-ci contient une liste exhaustive de toutes les (catégories de) données, liées aux finalités pour lesquelles elles seront collectées, ainsi que les personnes concernées auxquelles ces données à caractère personnel se rapportent. L'Autorité fait remarquer que la liste reprise à l'article 9.3 de l'Accord n'est pas complète, vu que les autres dispositions de l'Accord ou du Protocole d'application indiquent clairement que, par exemple, des données à caractère personnel d'enfants mineurs célibataires et/ou de conjoints (voir l'article 3 de l'Accord *juncto* l'annexe 2 du Protocole d'application) et d'agents d'escorte (voir annexe 3 du Protocole d'application) seront également traitées ; que – moyennant accord – des données concernant la santé de la personne à réadmettre sont traitées (voir l'article 6 de l'Accord *juncto* l'annexe 3 du Protocole d'application).

13. Dès lors, l'Autorité estime que **cet article doit être revu, voire supprimé**. Il peut être utile de décrire précisément les catégories de données à traiter dans une disposition distincte s'il apparaît que les catégories de données traitées ne sont pas clairement identifiées ou définies dans les autres dispositions de l'Accord ou du Protocole d'application. Ce afin de veiller à ce que les catégories de données qui doivent être traitées puissent effectivement l'être. Il appartient au demandeur de vérifier cet aspect.

14. Par ailleurs, l'Autorité estime également que la formulation "*toute autre information nécessaire à l'identification de la personne à réadmettre ou à l'examen des conditions de réadmission conformément au présent Accord, y compris les photographies et les empreintes digitales*" n'est pas suffisamment claire. À cet égard, l'Autorité souligne aussi qu'à la lumière du principe de minimisation des données (art. 5.1.c) du RGPD), les données à caractère personnel qu'il est nécessaire de traiter en vue de la réalisation de la finalité poursuivie doivent être définies 'de manière exhaustive' et 'limitative', les listes 'ouvertes' (comprenant des termes tels que 'incluant', 'au moins' ou 'comme') devant être évitées.

### **C. La finalité poursuivie par le traitement**

15. L'article 9.2 de l'Accord dispose ce qui suit : "*Les données à caractère personnel sont collectées dans le but déterminé, explicite et légitime de mettre en œuvre le présent Accord et ne sont pas traitées ultérieurement par l'autorité qui les communique ou par l'autorité destinataire d'une manière incompatible avec cette finalité* ;".

16. L'Autorité fait remarquer que cette disposition peut gagner en prévisibilité si la **finalité concrète** poursuivie par le traitement **était explicitement reprise à l'article 9.2 de l'Accord**, à savoir l'organisation de la réadmission de propres ressortissants.

### **D. La (les) catégorie(s) de personnes ayant accès aux données traitées**

17. L'article 9.9 de l'Accord dispose ce qui suit : "*Les données à caractère personnel ne peuvent être communiquées qu'aux autorités compétentes. Toute communication ultérieure à d'autres organes nécessite l'accord préalable de l'autorité de transmission* ;".

18. Dans ce cadre, l'Autorité rappelle au demandeur qu'une communication de données à caractère personnel doit être prévue par une loi, que cette dernière doit définir de manière claire et précise les instances concernées, ainsi que la finalité concrète visée par la communication, de sorte qu'il n'existe aucune marge d'appréciation dans le chef de l'instance sur laquelle repose l'obligation de transmission. De telles dispositions légales doivent être nécessaires et proportionnées. Cela garantit un échange d'informations de qualité en vue de remplir une mission d'intérêt public, qui évite la

discrimination et qui est prévisible en répondant aux attentes raisonnables des personnes concernées. L'approbation de l'autorité de transmission n'est qu'une garantie mais ne constitue pas une base légale pour une communication.

#### **E. Le délai de conservation**

19. L'article 9.5 de l'Accord dispose uniquement ce qui suit : "*Les données à caractère personnel sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles ont été collectées ou pour lesquelles elles seront traitées ultérieurement ;*".

20. Ici aussi, l'Autorité souligne le fait que cette disposition n'apporte aucune plus-value ; elle n'est qu'une répétition des principes généraux repris dans le RGPD. L'Accord doit comporter **un délai maximal** pour la conservation des données ou du moins les **critères** permettant de déterminer ce délai. L'Autorité attire l'attention du demandeur sur le fait que la définition du (des) délai(s) de conservation des données de traitements qui sont régis par une norme ne doit pas être réalisée de manière absolue mais requiert une évaluation concrète de la durée nécessaire à la lumière de la finalité des traitements spécifiques régis par la loi. Ainsi, il peut être nécessaire de prévoir différents délais de conservation.

### **PAR CES MOTIFS,**

#### **l'Autorité**

#### **estime que les adaptations suivantes s'imposent :**

- revoir l'article 9.3 de l'Accord, voire le supprimer vu les remarques formulées aux points 10-14 ;
- reprendre explicitement la finalité concrète à l'article 9.2 de l'Accord (point 16) ;
- l'Accord doit comporter un délai maximal pour la conservation des données ou du moins les critères permettant de déterminer ce délai (point 20).

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