



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 05/2026 du 15 janvier 2026

Objet : Avis 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 la visite domiciliaire (CO-A-2025-197).

Mots-clés : Etrangers – Visites domiciliaires – Office des étrangers – Magistrats – Inviolabilité du domicile – Risque pour l'ordre public

Version originale

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 »)¹ ;

Vu la demande d'avis de Madame Anneleen Van Bossuyt, Ministre de l'Asile et de la Migration (ci-après « la demanderesse »), reçue le 17 novembre 2025 ;

Vu les informations complémentaires demandées le 8 décembre 2025 et reçues les 12 et 15 décembre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 15 janvier 2026, l'avis suivant :

¹ Le fonctionnaire délégué a précisé que les traitements de données à caractère personnel réalisés à des fins de visite domiciliaire n'étaient pas visés par l'art. 81 de la loi de 1980 (et que c'était donc le RGPD et non l'art. 26, 7°, i de la LTD qui leur était applicable). Il a ajouté cependant « *maar niets lijkt te beletten dat, indien deze personen bv achteraf een van deze inbreuken begaan, we de gegevens destijds verkregen in kader van een woonstbetreding gebruiken om hen te proberen te lokaliseren* ».

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. La demanderesse a sollicité l'avis de l'Autorité 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 la visite domiciliaire (ci-après « le Projet »).
2. Le Projet vise à permettre² l'arrestation administrative d'un étranger ne s'étant pas conformé à l'ordre de quitter le territoire qui lui a été délivré, à son lieu de résidence, en vue de l'exécution de la mesure de refoulement, d'éloignement ou de transfert.
3. Il comporte :
 - un volet relatif à la **demande d'autorisation** de la mesure de visite domiciliaire (prévoyant des dispositions permettant à l'administration de l'Office des étrangers (ci-après « OE ») de saisir le juge d'instruction³ par requête unilatérale afin d'obtenir une telle autorisation) ;
 - un volet relatif à l'**exécution** de la mesure (impliquant l'identification de l'étranger visé ainsi que des personnes présentes sur les lieux) pouvant impliquer une **fouille**⁴ (en vue de rechercher, au lieu de résidence, des documents permettant d'établir ou de vérifier l'identité de l'étranger⁵ qui ne produirait pas de passeport, de document d'identité ou de document de séjour après y avoir été invité et d'emporter ces documents) – exécutée par un officier de police judiciaire⁶ (ci-après « OPJ ») - dans un lieu de résidence d'un étranger (même s'il s'agit du domicile d'un tiers ou que d'autres personnes y résident)) ;
 - et un volet relatif à la **saisie** des documents d'identification et/ou de séjour de l'étranger visé.

² En exécution de [accord de coalition fédérale](#) de 2025, qui mentionne (p. 180) que « l'Office des étrangers a la possibilité, en collaboration avec la police et sur autorisation d'un juge d'instruction, d'accéder à la résidence où séjourne la personne ayant épuisé toutes les voies de recours et qui refuse tout accès. Cela doit constituer la solution ultime, une mesure nécessaire à l'exécution de la mesure d'éloignement (au sens large du terme), et est demandée au juge d'instruction lorsqu'aucune suite n'a été donnée à une mesure d'éloignement, d'expulsion ou de transfert exécutoire, qu'il/elle ne coopère pas à son exécution et qu'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il/elle se trouve toujours à l'adresse en question. Si nécessaire, la personne interceptée est placée en détention administrative et, sur instruction de l'Office des étrangers, immédiatement éloignée ou transférée dans un centre fermé ou une unité résidentielle, en vue de son éloignement. Cette mesure s'applique aux étrangers qui ont reçu un OQT et qui représentent un danger pour l'ordre public, ou qui représentent un danger pour la sécurité nationale en raison de faits d'extrémisme, de radicalisme ou de terrorisme, ou qui ont été condamnés pour des crimes graves ».

³ Compétent pour le lieu de résidence de l'étranger (nouvel art. 74/7/1, §1^{er}, en projet, de la loi de 1980).

⁴ Le commentaire de l'art. 5 du Projet précise que « les fouilles ne sont effectuées que dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Elles doivent se faire dans le respect de la vie privée des personnes chez qui l'étranger est hébergé, conformément à l'art. 8 de la convention européenne des droits de l'homme et ne peuvent leur causer préjudice ».

⁵ Le commentaire de l'art. 5 du Projet mentionne également le cas où un laissez-passer doit être obtenu pour l'éloignement de l'étranger et précise que « par document permettant d'établir ou de vérifier leur identité, on entend tout document officiel ou non officiel permettant de déduire l'identité de l'étranger, comme un acte de naissance, un permis de conduire, du courrier, des extraits, etc. »

⁶ Lesquels peuvent, à leur demande ou à celle du ministre ou de son délégué, être accompagnés d'un ou plusieurs fonctionnaires de l'OE (nouvel art. 74/7 *in fine*, en projet, de la loi de 1980).

4. Les conditions cumulatives prévues par le Projet sont les suivantes :

1° il existe des motifs raisonnables de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale ;

2° l'étranger fait l'objet d'une mesure exécutoire de refoulement, d'éloignement ou de transfert ;

3° l'étranger ne coopère pas à l'exécution de cette mesure de refoulement, d'éloignement ou de transfert,

4° l'étranger réside dans un lieu non accessible au public dans lequel il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'y trouve ;

5° l'autorisation est nécessaire afin de procéder au refoulement, à l'éloignement ou au transfert et aucune autre mesure moins intrusive ne peut être appliquée efficacement.

5. A noter que ces conditions concernent l'exécution de la mesure par un OPJ et non l'introduction de la requête par l'OE (ni *a fortiori* les traitements de données à caractère personnel nécessaires à la mise en œuvre de cette mesure).

6. En ce qui concerne les données à caractère personnel susceptibles d'être traitées, le Projet prévoit⁷ que la requête adressée par l'OE au juge d'instruction contient « *au moins* » les données suivantes :

1° l'identité du ou des étrangers [visé(s) par la demande d'autorisation de visite domiciliaire]⁸ ;

2° l'adresse du lieu de résidence⁹ pour laquelle l'autorisation de visite domiciliaire est demandée ;

3° la base légale en vertu de laquelle le juge d'instruction est saisi ;

4° tous les documents et renseignements desquels il ressort que les conditions [énumérées ci-dessus] sont réunies¹⁰ (c'est-à-dire une copie de la décision d'éloignement, des convocations de la commune auxquelles l'étranger n'a pas donné suite et d'autres documents relatifs au suivi de la décision d'éloignement, mais également les informations permettant à l'OE de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale, ;

5° l'identité des tiers résidant à l'adresse pour laquelle l'autorisation de visite domiciliaire est demandée.

7. Le Projet implique donc une extension des données à caractère personnel susceptibles d'être traitées par l'OE (« *au moins* » le traitement de l'identité des personnes cohabitant ou hébergeant l'étranger

⁷ Nouvel art. 74/7/1, §2, al. 2, en projet, de la loi de 1980.

⁸ Le commentaire de l'art. 5 précise « *dont l'OE dispose à ce moment (nom, prénom, date de naissance, nationalité, ...)* ».

⁹ Dont l'exposé des motifs précise qu'il s'agit de tout lieu non accessible au public où l'étranger réside effectivement (de manière temporaire ou permanente).

¹⁰ Le commentaire de l'art. 5 précise « *comme une copie de la décision d'éloignement, des convocations de la commune auxquelles l'étranger n'a pas donné suite et d'autres documents relatifs au suivi de la décision d'éloignement* ».

visé par la mesure¹¹) et la communication de données à caractère personnel aux destinataires que sont le magistrat instructeur et les services de police.

8. Le Projet comporte une **garantie spécifique en faveur des mineurs**. Il précise en effet que si des mineurs résident à l'adresse pour laquelle une autorisation de visite domiciliaire est demandée, « *le juge examinera si cette autorisation est proportionnelle à leurs intérêts lors de la prise de la décision* ». Le commentaire de l'art. 5 précise qu'« *en particulier, le juge examinera si les éléments invoqués justifient une visite domiciliaire qui constituerait une ingérence au droit à la vie privée des mineurs présents* ».
9. Dans le cadre du « **volet exécution** » de la mesure, il est prévu que l'identité de l'étranger faisant l'objet de la visite domiciliaire soit vérifiée, qu'un procès-verbal soit dressé et que l'identité de l'étranger concerné soit renseignée dans ce procès-verbal.
10. Il est également prévu que l'étranger faisant l'objet de la visite domiciliaire se voit remettre une copie de l'autorisation de visite domiciliaire, signée par le juge d'instruction, ainsi que le procès-verbal dressé lors de l'exécution de la visite domiciliaire. En revanche, les tiers, même domiciliés au lieu de résidence de l'étranger ne reçoivent pas de copie de l'autorisation, ni du procès-verbal.
11. Le commentaire de l'art. 5, §2 précise que « *le but de la visite domiciliaire ainsi que l'adresse du lieu de résidence de l'étranger doivent être mentionnés dans l'autorisation* », mais rien de tel ne figure dans le Projet.
12. Le commentaire de l'art. 5, §3 dispose que « *les fonctionnaires de police et l'agent de l'OE qui les accompagne éventuellement notent l'identité des personnes présentes sur le lieu de résidence de l'étranger dans le procès-verbal* »¹². Toutefois, cela n'est prévu par aucune disposition du Projet.
13. En ce qui concerne le « **volet saisie** », le commentaire de l'art. 5 précise que les agents de l'OE peuvent pénétrer dans le lieu de résidence de l'étranger et emporter les documents (d'identité et de séjour) trouvés par les fonctionnaires de police. Dans ce cas, il est prévu que le procès-verbal doit

¹¹ A noter que le commentaire de cette disposition évoque également la consignation de l'identité des personnes présentes sur place.

¹² Cette mesure se distingue de celle visant à mettre en œuvre la garantie spécifique prévue pour les mineurs et qui consiste à vérifier dans le registre national si des mineurs sont domiciliés aux lieux visés. A l'inverse, il est ici question d'imposer la collecte, l'enregistrement et la communication des données des personnes simplement présentes sur les lieux, au moment de la mise en œuvre de la mesure, à l'OE.

mentionner les documents qui sont emportés¹³. En revanche, la compétence en matière de **fouille** est exclusivement réservée aux fonctionnaires de police.

14. La section de législation du Conseil d'Etat a rendu l'avis 78.049/2/V du 20 août 2025 au sujet du Projet à l'examen. Cet avis, particulièrement critique, rappelle tout d'abord qu'il s'impose de recueillir l'avis de l'Autorité et de l'Organe de contrôle de l'information policière, notamment au sujet de l'art. 5 du Projet. Il ajoute qu' « *en raison de la **gravité de l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et de l'inviolabilité du domicile** qu'elle implique, les visites domiciliaires nécessitent le respect de plusieurs garanties (...) d'autant plus compte tenu de ce que l'objectif principal de la « visite domiciliaire » réglée par l'avant-projet est de permettre une arrestation administrative de l'étranger dans son lieu de résidence* ».
15. Le Centre fédéral Migration a également rendu un [avis](#) au sujet de ce Projet le 11 juillet 2025. Cet avis relève également l'**ingérence grave** de la mesure dans le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que dans le principe d'inviolabilité du domicile. Il estime par ailleurs que la mesure ne peut se justifier qu'à condition d'être limitée aux cas dans lesquels le risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale est suffisamment grave et actuel. Il estime enfin que les **garanties procédurales** prévues sont **insuffisantes**. Le Délégué général aux droits de l'enfant a également rendu un [avis](#), le 29 août 2025 au sujet de ce Projet. L'Organe de contrôle de l'information policière rendu un avis n°250019 le 8 janvier 2025.
16. Le Projet à l'examen est par ailleurs similaire à un projet de loi déjà déposé en 2017¹⁴ (et à des propositions de loi de 2019¹⁵ et 2023¹⁶), finalement abandonné après avoir été vivement critiqué par les juges d'instruction¹⁷, la doctrine autorisée¹⁸ et la société civile¹⁹.

¹³ Nouvel art. 74/7/1, §4, en projet.

¹⁴ Projet de loi du 7 décembre 2017 modifiant la loi du 15 décembre 1980 [...] afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement, au sujet duquel le Conseil d'Etat avait rendu l'avis 61.543/4 du 14 juin 2017 (*Doc. parl.* Ch., 2017, n°54–2798/001).

¹⁵ Proposition de loi du 9 juillet 2019 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement (*Doc. parl.* Ch., 2019, n°55-0066/001), au sujet de laquelle le Conseil d'Etat avait rendu l'avis 66.144/4 du 16 novembre 2020 (*Doc. parl.* Ch., 2019, n° 55-0066/002, pp. 3-10).

¹⁶ Proposition de loi du 25 octobre 2023 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers afin de garantir l'exécution des mesures d'éloignement (*Doc. parl.* Ch., 2023, n°55 3655/001).

¹⁷ <https://www.lalibre.be/belgique/politique-belge/2018/01/22/loi-sur-les-visites-domiciliaires-les-juges-d-instruction-refusent-de-devenir-le-bras-arme-de-loffice-des-etrangers-OI72NOAB4JEYZD4TOLW2O3ZVPE/>, *La Libre Belgique* du 22 janvier 2018.

¹⁸ Ch. MACQ & L. TEPER, Visites domiciliaires : Le juge d'instruction bientôt au service de l'Office des étrangers ?, *Revue du droit des étrangers*, 2017, n° 195 ; Ch. MACQ, Visites domiciliaires : une résurrection condamnée par le Conseil d'Etat : suite et fin de cette saga ?, *Edito Newsletter* ADDE, 2020 ; F. BOUHON, E. BREMS, M. EL BERHOUMI, M. LYS, J. PIERET, P. POPELIER, C. ROMAINVILLE & J. VRIELINK, Woonstbetredingen en de fabel van de kikker, *De Standaard* du 30 janvier 2018.

¹⁹ Voy. notamment « Visites domiciliaires : une étape de plus dans la criminalisation des sans-papiers », *Le Vif l'express* du 12 décembre 2017 ; « Sans-papiers : la solidarité criminalisée ? », *Alter-échos* du 20 décembre 2017 ; « La plateforme citoyenne ne désarme pas: "Ne votez pas cette loi qui vise à intimider les citoyens solidaires" », *La Libre Belgique* du 22 janvier 2018 ; «

17. Pour autant que besoin, l'Autorité précise que, même lorsque cela n'est pas expressément mentionné dans le présent avis, il y a lieu de considérer que les observations de l'Autorité ne visent que les traitements de données à caractère personnel qui impliquent des services autres que ceux relevant de la compétence du COC, à savoir l'Office des étrangers et les magistrats instructeurs.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Principes de prévisibilité, de légalité et d'exactitude

18. Conformément à l'article 6.3 du RGPD, lu à la lumière du considérant 41²⁰ du RGPD, le traitement de données à caractère personnel jugé nécessaire au respect d'une obligation légale²¹ et/ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement²² doit être régi par une réglementation qui soit claire et précise et dont l'application doit être prévisible pour les personnes concernées. En outre, selon l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" du traitement de données soient définis au moyen d'une norme légale formelle.

II.1.1. Ingérence induite par les traitements de données proposés

19. En ce qui concerne le degré d'ingérence, l'Autorité relève – tout comme le Conseil d'Etat – que le Projet présente une **ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées** et ce, pour les raisons suivantes :

- le traitement est susceptible de porter sur des « *données sensibles* » au sens de l'article 10 du RGPD (mais également au sens de l'art. 9 du RGPD dès lors que le traitement des données des personnes présentes sur les lieux, lors de la mise en œuvre de la mesure est susceptible de fournir des informations au sujet des convictions religieuses, de l'origine raciale ou ethnique, de l'orientation sexuelle, etc. de ces personnes) ;
- le traitement de données à caractère personnel a lieu à des fins de contrôle et/ou de surveillance ;

Constitutionnellement, des agents dans un domicile, cela doit être l'exception absolue», *Le Soir* du 23 janvier 2018 ; « Visites domiciliaires, un rappel des fondamentaux libéraux », *L'Écho* du 1^{er} février 2018 ; « Visites domiciliaires : 49 communes se prononceront cette semaine en Wallonie et à Bruxelles », *La Libre Belgique* du 26 février 2018.

²⁰ "41. Lorsque le présent règlement fait référence à une base juridique ou à une mesure législative, cela ne signifie pas nécessairement que l'adoption d'un acte législatif par un parlement est exigée, sans préjudice des obligations prévues en vertu de l'ordre constitutionnel de l'État membre concerné. Cependant, cette base juridique ou cette mesure législative devrait être claire et précise et son application devrait être prévisible pour les justiciables, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après dénommée « Cour de justice ») et de la Cour européenne des droits de l'homme".

²¹ Art. 6.1.c) du RGPD.

²² Art. 6.1.e) du RGPD.

- le traitement de données à caractère personnel implique le croisement ou la combinaison de différentes informations concernant certaines des personnes concernées issues de deux (ou plusieurs) opérations de traitement de données effectuées à l'origine pour des finalités différentes et/ou par différents responsables du traitement, d'une manière telle qui outrepassa les attentes raisonnables de la personne concernée ;
- les traitements de données à caractère personnel envisagés sont susceptibles de concerner des personnes vulnérables²³ (notamment des mineurs, des migrants, des personnes présentant des troubles mentaux,...) ; et
- les circonstances des traitements de données à caractère personnel envisagés (caractère unilatéral de la requête, absence de copies remises aux tiers, etc.) compliquent l'exercice de leurs droits par les personnes concernées.

20. Par conséquent, en vertu de l'article 22 de la *Constitution*, il est nécessaire que les "éléments essentiels" des traitements de données **relatifs (i) aux données enregistrées dans les banques de données de l'OE et dans les banques de données du pouvoir judiciaire utilisées par les magistrats instructeurs ET (ii) aux données communiquées aux services de police, tant avant qu'après la visite domiciliaire** soient définis dans une norme de rang législatif. Ces éléments sont : la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s)²⁴ à la lecture de laquelle (desquelles) on peut déjà apercevoir les traitements de données qui seront mis en place pour sa (leur) réalisation, l'identité du (des) responsable(s) du traitement, les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s), le délai de conservation des données²⁵, les (catégories de) personnes concernées dont les données seront traitées, les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées²⁶, les circonstances dans lesquelles elles seront communiquées ainsi que l'éventuelle limitation des obligations et/ou des droits visé(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

21. Or, l'Autorité constate que ni le Projet, ni la loi de 1980 ne comportent de détermination de ces éléments essentiels. Comme il sera davantage explicité ci-dessous, une minorité de ces éléments sont susceptibles d'être déduits des missions de l'OE et de l'autorisation ministérielle d'accès aux données du registre national, délivrée à l'OE²⁷, mais cela ne suffit pas à rencontrer l'exigence du principe de

²³ Il est question de personnes vulnérables lorsqu'il existe un « (...) *déséquilibre des pouvoirs accru qui existe entre les personnes concernées et le responsable du traitement, ce qui signifie que les premières peuvent se trouver dans l'incapacité de consentir, ou de s'opposer aisément au traitement de leurs données ou d'exercer leurs droits* » (S. Wattier et M. Nihoul, « Chapitre 1 - La protection de la personne en situation de vulnérabilité par le droit des libertés publiques dans l'environnement numérique » in H. Jacquemin et M. Nihoul (dir.), *Vulnérabilités et droits dans l'environnement numérique*, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 14 et sv.).

²⁴ Voir aussi l'article 6.3 du RGPD.

²⁵ La Cour constitutionnelle a déjà reconnu que "le législateur pouvait régler de manière générale les conditions de conservation des données à caractère personnel, ainsi que la durée de cette conservation" ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B. 23.

²⁶ Voir par exemple, Cour constitutionnelle, arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.18, et Cour constitutionnelle, Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, points B.36.1 e.s.

²⁷ Autorisation n° [018-2021](#) du 19 mars 2021.

légalité. L'OE ne peut ignorer cet état de fait, puisqu'un avant-projet de loi relatif aux traitements de données à caractère personnel effectués par la Direction générale Office des étrangers du Service public fédéral Intérieur a été rédigé et soumis à l'Autorité pour avis en 2022. Bien que perfectible, l'entrée en vigueur de cet avant-projet aurait certainement – moyennant quelques adaptations – fortement réduit le nombre d'observations formulées dans le présent avis. Cependant, le fonctionnaire délégué a indiqué que cet avant-projet n'entrera pas en vigueur avant le mois de juin 2026.

22. L'Autorité indique d'ores et déjà que **tant que les éléments essentiels relatifs à ces traitements de données ne figureront pas expressément, soit dans le Projet à l'examen, soit dans une norme législative en vigueur, ces traitements de données à caractère personnel** (et en particulier la communication de données aux magistrats instructeurs à des fins autres de judiciaires) **devront être considérés comme illicites.**

II.1.2. Sources des données à caractère personnel collectées

23. L'OE a bien entendu le droit de réutiliser les données adéquates, pertinentes et non-excessives figurant dans le dossier administratif de l'étranger visé, pour la mise en œuvre du volet « *éloignement* » de ses missions. A titre d'exemple, il peut (et doit même) vérifier si une procédure de régularisation justifiant de surseoir à l'éloignement a été introduite.
24. Ceci ne signifie en revanche pas que l'OE est autorisé à constituer un dossier administratif au sujet de citoyens belges (même s'ils sont domiciliés dans le logement où l'étranger visé est présumé séjourner), ni qu'il peut réutiliser les données figurant dans le dossier administratif d'un citoyen belge ayant auparavant été étranger. **Des mesures techniques (restriction des accès, journalisation, etc.) et organisationnelles (politique d'accès, formations, sanctions dissuasives en cas d'accès irrégulier, etc.) doivent être prévues** et contrôlées afin d'éviter que ce type de traitements illicites ne soient réalisés.
25. Dans le cadre de l'exercice de ses missions légales, l'OE est en outre autorisé à accéder aux données des belges et des étrangers figurant dans le registre national des personnes physiques (ci-après « RN »)²⁸. Le présent Projet vise donc à étendre les finalités de traitement de ces données aux visites domiciliaires. L'Autorité en prend acte, mais estime qu'il serait préférable que les données à caractère personnel **relatives aux tiers**, traitées à des fins de préparation de la mesure (et de mise en œuvre de la garantie à l'égard des mineurs), soient **exclusivement traitées à la demande et sous la responsabilité du magistrat instructeur**²⁹ (et non par l'administration de l'OE, ni *a fortiori* par le

²⁸ Pour le fondement légal de cette autorisation, voy. le point 2.5.1 de l'autorisation n° [018-2021](#) du 19 mars 2021.

²⁹ L'Autorité précise que par « *sous la responsabilité du magistrat* », elle vise le pouvoir judiciaire et non les services de police.

Ministre compétent pour l'Asile et la Migration) et que des garanties spécifiques (telles qu'une durée de conservation maximale plus brève) s'appliquent au traitement de ces données. Ceci présenterait en effet l'avantage de limiter ces traitements au cas où le magistrat considère qu'il y a effectivement lieu de procéder à une visite domiciliaire et de ne permettre l'enregistrement de ces données que dans le seul dossier du magistrat et non dans un dossier administratif dont l'OE serait le responsable du traitement. Le Projet sera donc revu en ce sens.

26. L'une des conditions à l'exécution d'une mesure de visite domiciliaire est que « *l'étranger réside dans un lieu non accessible au public dans lequel il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'y trouve* ». Tout d'abord, par souci de lisibilité, l'Autorité suggère de scinder la condition de résidence et celle relative à la présence. En ce qui concerne l'obtention d'informations relatives à la **présence de l'étranger** visé, le commentaire de l'article concerné évoque à ce propos des « *contrôles d'adresses antérieures* ». Le fonctionnaire délégué a précisé à cet égard que les informations relatives à la présence ou à l'absence de l'étranger concerné, aux différentes adresses où il est présumé résider sont communiquées, par les services de police, à l'OE.
27. Concrètement, les services de police se présentent à ces différentes adresses et si l'étranger concerné refuse de donner volontairement accès à son habitation, une mesure de visite domiciliaire est demandée. L'Autorité en prend acte, mais estime qu'il convient de faire figurer cette explication dans le commentaire de l'article concerné.
28. L'Autorité accueille favorablement le fait que le fonctionnaire délégué précise que le législateur n'envisage pas que [la Police/l'OE] puisse consulter la **banque-carrefour de la sécurité sociale** (ci-après « BCSS ») (laquelle contient par exemple les données générées à l'occasion de soins prodigués dans le cadre de l'aide médicale urgente) pour identifier le lieu de résidence habituelle de l'étranger. L'Autorité rappelle qu'il est de bonne pratique de mentionner explicitement dans un Projet les traitements de données qui ne peuvent en aucun cas être effectués par certains responsables du traitement, au motif qu'ils seraient constitutifs d'un détournement de finalité³⁰. Le Projet sera donc complété en vue de préciser que les données à caractère personnel contenues dans la BCSS ne peuvent en aucun cas être consultées par l'OE ou les services de police pour les finalités prévues par le Projet.

II.1.3. Journalisation des accès aux données

29. Comme déjà brièvement évoqué ci-avant, l'Autorité estime qu'il convient que les traitements de données réalisés, tant dans les banques de données de l'OE que dans celles des magistrats instructeurs

³⁰ Ainsi que d'un contournement du secret professionnel ayant pour conséquence que tous les traitements de données effectués en violation de ce secret seraient nécessairement illicites.

soient soumis à une **obligation légale de journalisation**. Une telle disposition légale devra énumérer les traitements (en ce compris où, quand et par qui les données à caractère personnel ont été collectées³¹ et enregistrées) devant faire l'objet d'une journalisation.

30. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé que, contrairement à ce qui est déjà actuellement légalement imposé pour les données du registre national, aucune obligation de journalisation n'est à ce jour prévue en ce qui concerne le traitement des données contenues dans les banques de données de l'OE³². L'Autorité considère néanmoins qu'il s'agit là d'une mesure de sécurité indispensable. **Tant que cette journalisation n'est pas légalement imposée et techniquement mise en œuvre, l'Autorité estime que les données à caractère personnel des personnes non visées par la mesure** (essentiellement les personnes qui hébergent les étrangers concernés et les personnes résidant ou présentes à l'adresse du lieu visé par la visite domiciliaire) **ne peuvent en aucun cas être enregistrées dans les banques de données dont l'OE est responsable du traitement, consultées, ni communiquées à des tiers.**
31. L'Autorité estime par ailleurs que dans un souci d'effectivité du principe d'exactitude des données, il y a lieu de prévoir les modalités (en ce compris la périodicité) du **contrôle des fichiers de journalisation** dans la loi de 1980 (ou dans une norme réglementaire pour autant qu'une disposition de la loi de 1980 habilite le Roi à prévoir ces modalités) ainsi que dans les normes encadrant les banques de données utilisées par les magistrats instructeurs.

II.2. Finalités des traitements de données

32. En vertu de l'article 5.1.b) du RGPD et des articles 28, 2° et 75, 2° de la LTD, un traitement de données à caractère personnel n'est autorisé que pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Par ailleurs, en vertu de l'article 6.3. du RGPD, lu à la lumière du considérant 41 du RGPD et de l'article 22 de la Constitution, la finalité doit être formulée de manière suffisamment explicite et précise pour que les personnes concernées puissent connaître et comprendre les raisons exactes pour lesquelles des traitements de leurs données à caractère personnel seront effectués. À la lecture de cette finalité, celles-ci doivent pouvoir déduire quels traitements de données sont nécessaires pour l'atteindre.
33. A l'occasion de l'introduction de la demande d'avis, le fonctionnaire délégué a indiqué que les articles 4 et 5 du Projet spécifiaient les finalités visées par les traitements de données envisagés. L'Autorité constate cependant que ces dispositions détaillent les conditions et modalités des visites domiciliaires,

³¹ En effet, l'effectivité du principe d'exactitude des données repose en grande partie sur la possibilité de vérifier le respect de la réglementation relative à la protection des données dès la collecte de ces données (et sur le lieu de cette collecte).

³² *Voor opzoekingen in het administratieve DVZ-dossier zelf: zal horizontaal voorzien (...) (momenteel nog niet mogelijk met "evibel")*

des fouilles et de l'arrestation visées par le Projet, mais pas les finalités pour lesquelles des données à caractère personnel sont susceptibles d'être traitées par l'OE.

34. L'Autorité estime qu'à la lecture conjointe des dispositions en projet et de la loi de 1980 dans lesquelles ces dispositions sont appelées à s'intégrer, il peut se déduire, avec un degré de certitude acceptable, que la **finalité générale** est d'assurer la mise en œuvre et le suivi des procédures de refoulement, d'éloignement et de transfert des étrangers et les finalités spécifiques à la préparation, l'organisation, l'exécution et le suivi des départs non volontaires en coopération avec les autorités, les instances, les organismes et les organisations compétentes.
35. Cependant, interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il ne pouvait être exclu que des données à caractère personnel soient (occasionnellement) traitées pour « *d'autres finalités légitimes* » énumérées à l'art. 10 de l'avant-projet de loi relatif aux traitements de données à caractère personnel par la Direction générale Office des étrangers du Service public fédéral Intérieur³³. Or, cet avant-projet n'a jamais été adopté. En d'autres termes, il ressort des informations complémentaires communiquées que des données à caractère personnel sont **susceptibles d'être traitées pour des finalités qui ne sont pas déterminées, et partant, pas non plus explicites** et qui ne peuvent manifestement être considérées comme « *certaines, bien qu'implicites* », puisqu'elles ne figurent que dans un avant-projet de loi qui n'a jamais été adopté.
36. L'Autorité estime que, lorsque – comme c'est le cas en l'espèce – les traitements de données envisagés engendrent une ingérence très importante dans les droits et libertés des personnes concernées, il ne devrait pas pouvoir être considéré que le simple fait de pouvoir déduire ces finalités soit acceptable. En effet, c'est à l'aune de ces finalités qu'il sera déterminé si un traitement de données est ou non licite. Par conséquent, **toutes les finalités de traitement des données envisagés doivent être explicitement mentionnées dans une norme de rang législatif** (soit dans le Projet, soit par l'adoption d'une loi spécifique aux traitements de données à caractère personnel réalisés par l'OE) **AVANT le début de ces traitements** et leur caractère nécessaire et proportionné doit être dûment démontré. Le Projet sera donc revu sur ce point.
37. Une disposition correctement libellée devrait distinguer les finalités applicables aux traitements de données réalisés (1) dans le cadre de la phase de **préparation** de la demande transmise par l'OE au juge d'instruction, de celles applicables aux traitements de données susceptibles d'intervenir (2) **pendant et après l'exécution** de la visite domiciliaire (notamment l'exécution des accords de réadmission liant la Belgique et/ou l'obtention des documents de voyage requis). Une telle disposition devrait

³³ Et notamment l'identification des personnes concernées (énumérées à l'art. 9 de l'avant-projet de loi n'ayant pas été adopté).

ensuite distinguer les **finalités applicables pour les différents traitements** de données susceptibles d'être réalisés (collecter, enregistrer, consulter ou communiquer ces données) ainsi que les **différentes personnes concernées** (le ou les étrangers visé(s) par la demande d'autorisation de visite domiciliaire et les autres personnes résidant, domiciliées ou présentes à l'adresse du lieu visé par la visite domiciliaire). Cette disposition devra également attirer l'attention sur les **très importants risques de détournements de finalités en cas d'enregistrement de données à caractère personnel relatives à des tiers domiciliés au lieu de la visite** (dont il n'est pas exclu qu'il s'agisse d'un ministre du culte qui accepterait d'héberger un paroissien n'ayant pas pu trouver de place dans un centre Fedasil au moment de l'introduction de sa demande³⁴) et imposer la mise en place de **mesures techniques et organisationnelles s'opposant à la possibilité de faire le lien entre l'identité d'une personne et l'hébergement d'un étranger**.

38. Toujours en ce qui concerne les tiers domiciliés au lieu de la visite, à la question de savoir si les seules finalités pour lesquelles les données à caractère personnel de ces personnes sont susceptibles d'être traitées sont l'effectivité de la procédure particulière applicable aux visites dans des lieux où des mineurs sont susceptibles d'être présents et la possibilité pour les personnes domiciliées d'introduire une action en responsabilité après la visite, le fonctionnaire délégué a répondu par la négative. Ajoutant que « *ook de andere doeleinden voor adresopzoeken in het rijksregister (vermeld in de beslissing 018-2021 hieronder) kunnen toegepast worden* ».
39. Se référer à des finalités déterminées dans une autorisation ministérielle d'accès aux données du Registre national est cependant critiquable. Notamment parce que, comme son nom l'indique, cette autorisation porte uniquement sur l'accès aux données du Registre national et non sur le traitement (et en particulier l'enregistrement) des données à caractère personnel de ces personnes, lors de la visite. De plus, les finalités énumérées dans cette autorisation son libellées de manière très larges³⁵ et de manière non-exhaustive (puisque l'énumération se termine par « *etc.* », ce qui n'est pas conforme à l'exigence de prévisibilité.
40. Par conséquent, l'Autorité estime que les données à caractère personnel de ces personnes ne doivent pouvoir être traitées qu'aux fins de garantir la possibilité pour les personnes domiciliées d'introduire une **action en responsabilité** après la visite.
41. En outre, le Projet doit prévoir³⁶ **la suppression de ces données dès l'échéance du délai d'introduction d'une action en responsabilité** (sous réserve de l'application de normes particulières,

³⁴ Dont il ne peut être attendu qu'il se tienne informé de la situation de séjour de l'étranger hébergé pour échapper au traitement de ses données en cas de visite domiciliaire faisant suite à la délivrance d'un ordre de quitter le territoire.

³⁵ Par exemple « procéder à l'identification des personnes », « assurer le suivi du séjour des étrangers ».

³⁶ Au titre de mesure organisationnelle mentionnée *supra*.

notamment relatives à l'archivage) et doit explicitement ériger le dépassement du délai maximal de conservation et l'accès à ces données par des autorités policières ou judiciaires, au-delà du délai maximal de conservation, en infraction assortie de sanctions pénales dissuasives.

42. En tout état de cause, lors de la réécriture du Projet (ou de l'adoption d'un l'avant-projet spécifique aux traitements de données), il sera **évité d'avoir recours à des listes distinctes** de finalités, mais également de (catégories de) données, de catégories de personnes concernées, de tiers destinataires et de durées de conservation de données, sans relier ces éléments entre eux et ne permettant ainsi pas aux personnes concernées de comprendre quelles données relatives à qui seront traitées par qui, pourquoi et combien de temps³⁷. A titre d'exemple, il convient de s'assurer que la combinaison de différentes dispositions ne puisse pas s'interpréter comme rendant possible la consultation, par l'OE, des données relatives à des infractions au sujet d'un ressortissant belge domicilié à l'adresse où l'étranger visé par la mesure réside, pour déterminer si le ressortissant belge représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale³⁸.
43. L'Autorité rappelle une fois encore³⁹ que la fixation de limites ou l'énonciation, dans l'exposé des motifs, de circonstances dans lesquelles un traitement de données serait constitutif d'un détournement de finalité constitue une bonne pratique, en particulier lorsque – comme c'est le cas en l'espèce – l'ingérence est particulièrement importante ou que les risques de détournement de finalité sont élevés.
44. L'Autorité estime en outre qu'il convient d'insérer (dans la loi de 1980 ou dans une loi spécifique relative aux traitements de données à caractère personnel par la Direction générale Office des étrangers du Service public fédéral Intérieur) que des **statistiques** seront réalisées aux **fins de la publication d'un rapport d'évaluation** (selon une périodicité    déterminer dans le projet, mais qui ne devrait pas être inférieure à tous les 3 ans) portant sur l'efficacité des mesures mises en œuvre par rapport aux finalités liées à l'éloignement des personnes en situation irrégulière présentant une menace pour l'ordre public.
45. L'Autorité en profite pour rappeler que la réalisation de statistiques n'est pas une finalité au sens de l'art. 5.1.b) du RGPD (ni des dispositions correspondantes du Titre II de la LTD). En réalité, la réalisation de statistiques implique des traitements de données en vue d'accomplir une finalité devant être déterminée, explicite et légitime (qui, en l'espèce, serait l'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place).

³⁷ Comme le faisait l'avant-projet susmentionné.

³⁸ En revanche, pareille finalité de consultation pourrait être admissible dans le chef des services de police.

³⁹ Voy. l'exemple de la consultation de la BCSS cité *supra*.

46. Toutes les observations ci-avant s'appliquent *mutatis mutandis* aux autres autorités susceptibles de traiter ces données et en particulier les magistrats instructeurs.
47. L'Autorité recommande par ailleurs de **consacrer légalement l'existence** (et les éléments essentiels dont la finalité) **des banques de données** dans lesquelles les données à caractère personnel visées par le Projet sont susceptibles d'être enregistrées et consultées (et ce même si la banque de données actuellement utilisée est appelée à être remplacée par le système « *e-Migration* »). Cette remarque vaut tant pour les banques de données gérées par l'OE que pour les banques de données utilisées et/ou gérées par les magistrats instructeurs.

II.3. Principe de proportionnalité/minimisation des données

48. L'Autorité constate que la mesure constitue une ingérence dans le droit à la protection des données et à la protection de la vie privée des personnes concernées⁴⁰.
49. L'Autorité ne conteste pas le fait qu'assurer la mise en œuvre et le suivi des procédures de refoulement, d'éloignement et de transfert des étrangers soit un **objectif légitime**. Elle s'attelle ci-après à vérifier si les moyens prévus par le Projet sont bien **nécessaires et proportionnés** pour répondre à cet objectif. En effet, « *la protection du droit fondamental au respect de la vie privée au niveau de l'Union exige, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, que les dérogations à la protection des données à caractère personnel et les limitations de celle-ci s'opèrent dans les limites du strict nécessaire*⁴¹. Pour juger du caractère proportionné de mesures relatives au traitement de données à caractère personnel, il convient de tenir compte notamment de leur caractère automatisé, des techniques utilisées, de la précision, de la pertinence et du caractère excessif ou non des données traitées, de l'existence ou de l'absence de mesures qui limitent la durée de conservation des données, de l'existence ou de l'absence d'un système de contrôle indépendant permettant de vérifier si la conservation des données est encore requise, de la présence ou de l'absence de droits de contrôle et de voies de recours suffisants pour les personnes concernées, de la présence ou de l'absence de garanties visant à éviter la stigmatisation des personnes dont les données sont traitées et de la présence ou de

⁴⁰ Mais également dans le droit à l'inviolabilité du domicile au sujet de laquelle l'Autorité ne se prononce cependant pas dans le cadre du présent avis.

⁴¹ CJUE, 16 décembre 2008, C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi et Satamedia, point 56; 8 avril 2014, C-293/12 et C-594/12, Digital Rights Ireland e.a., points 51 et 52; 6 octobre 2015, C-362/14, Schrems, point 92, 21 décembre 2016, C-203/15 et C-698/15, Tele2 Sverige et Watson e.a., points 96 et 103; 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, La Quadrature du Net e.a., point 130

l'absence de garanties visant à éviter l'usage inapproprié et abusif, par les services publics, des données à caractère personnel traitées⁴² »⁴³.

50. Afin de démontrer la **nécessité** de la mesure, il y a lieu de démontrer (sur base de critères aussi objectifs que possible), dans l'exposé des motifs du Projet, que la mise en œuvre d'une visite domiciliaire administrative (avec l'impact sur la vie privée et tous les nouveaux traitements de données qui en découlent) est bien de nature à répondre à la problématique de l'éloignement des étrangers en situation irrégulière visés et que le risque d'arbitraire⁴⁴ est limité par la mise en œuvre de garanties légales. L'Autorité constate qu'à l'heure actuelle, le Projet ne répond pas à cette exigence.

51. Lors de l'adaptation du Projet, il y aura donc lieu de démontrer :

- que les difficultés d'éloignement ne résultent pas de la diminution des places disponibles dans les centres d'accueils;
- que le traitement de données à caractère personnel constitue la mesure la moins intrusive au regard du droit à la protection de la vie privée (et que d'autres mesures ont été envisagées ou testées, mais se sont avérées inefficaces) et en particulier le caractère insuffisant de la mise en œuvre de mesures judiciaires ;
- que des garanties effectives permettant de s'assurer que la mesure sera limitée à des cas exceptionnels, clairement définis (et n'étant pas sujettes à une appréciation arbitraire de l'administration, en particulier en ce qui concerne la menace pour l'ordre public), sont prévues.

II.3.1. Lien entre le nombre de places disponibles en centres fermés et les difficultés d'éloignement – définition de la menace pour l'ordre public

52. En ce qui concerne le lien entre les places disponibles et les difficultés d'éloignement, l'Autorité estime que **l'exposé des motifs du Projet devra démontrer que les cas visés ne concernent pas majoritairement des personnes qui étaient dans les conditions pour être hébergées dans**

⁴² Arrêt n° 108/2016 du 14 juillet 2016, B.12.2; arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, B.14.4; arrêt n° 27/2020 du 20 février 2020, B.8.3; CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, Rotaru c. Roumanie, § 59; décision, 29 juin 2006, Weber et Saravia c. Allemagne, § 135; 28 avril 2009, K.H. e.a. c. Slovaquie, §§ 60-69; grande chambre, 4 décembre 2008, S. et Marper c. Royaume-Uni, §§ 101-103, 119, 122 et 124; 18 avril 2013, M.K. c. France, §§ 37 et 42-44; 18 septembre 2014, Brunet c. France, §§ 35-37; 12 janvier 2016, Szabó et Vissy c. Hongrie, § 68; CJUE, grande chambre, 8 avril 2014, C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd et C-594/12, Kärntner Landesregierung e.a., points 56-66

⁴³ Arrêt du 22 septembre 2022, B.22, pp. 57-58 (<https://www.const-court.be/public/f/2022/2022-110f.pdf>); L'Autorité ajoute que dans l'affaire *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, la Cour de justice a précisé que la condition de nécessité devait être examinée en conjonction avec le principe de minimisation consacré à l'art. 5.1.c) du RGPD (*op. cit.*, §48) ; Voy. également CJUE, 5 avril 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, paragraphe 52 et 11 décembre 2019, *Asociația de Proprietari bloc M5A-ScaraA*, C-708/18, EU:C:2019:1064, paragraphe 57

⁴⁴ Résultant notamment de la mention dans l'exposé des motifs du fait le critère relatif au danger pour l'ordre public doit être apprécié au cas par cas par le ministre qui a l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers dans ses compétences ou son délégué.

un centre Fedasil, mais qui ne l'ont pas été (ce qui les a contraint à trouver un autre logement et, par voie de conséquence, de bénéficier de l'inviolabilité du domicile).

53. Le fonctionnaire délégué a par ailleurs précisé que la mesure ne vise qu'un nombre limité d'individus, puisqu'elle est limitée ceux qui représentent un danger pour l'ordre public⁴⁵.
54. L'Autorité en prend acte, mais constate que **la définition des personnes concernées (à savoir celles qui représentent un danger pour l'ordre public) manque de précision**. Ce manque de précision ne semble d'ailleurs pas être involontaire, puisque le fonctionnaire délégué indique que les « *motifs raisonnables de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public* » est une terminologie fréquemment utilisée dans la loi de 1980, mais qui n'est « *(volontairement)* » pas davantage explicitée.
55. Dans la mesure où considérer que « *la lutte contre l'immigration irrégulière peut déjà en soi être considérée comme comprise dans la notion d'« ordre public »* » (voir la réponse du fonctionnaire délégué), serait totalement disproportionné, **il y a lieu de formuler la définition de « *danger pour l'ordre public* », dans le Projet, d'une manière permettant de démontrer le caractère proportionné de la mesure au vu du danger réel et grave que représentent ces situations**.
56. Le fonctionnaire délégué a formulé, à cet égard, diverses balises, dont l'Autorité estime qu'elles devraient expressément figurer dans le Projet. Tel est par exemple le cas lorsqu'il indique que la règle de base pourrait être « ***l'existence d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société*** », au sens de l'arrêt [PPU](#)⁴⁶ de la CJUE et qu'il ajoute que la situation d'un étranger ayant fait l'objet d'une sanction administrative (par exemple pour avoir pris un bus sans titre de transport valable) deux ans auparavant, mais dont les autorités seraient sans nouvelles depuis, ne répondrait pas au critère de l'ordre public et ne pourrait donc pas entraîner de visite domiciliaire. Hélas, le fait qu'il précise également qu'il ne s'agit pas d'une règle absolue et qu'il est possible de s'écarter de la règle de l'arrêt PPU⁴⁷, nuit fortement à la prévisibilité de cette définition et à la proportionnalité de la mesure.

⁴⁵ *We verwachten slechts toepassing in enkele tientallen gevallen per jaar die allemaal vrij uniek zullen zijn (ten aanzien van een specifiek individu met gevaar voor openbare orde).*

⁴⁶ C-601/15, consid. 65

⁴⁷ Le fonctionnaire délégué a également indiqué que « *zelfs de vraag of er in hoofde van de betrokkene zelf een concrete vrees moet bestaan dat hijzelf een (al dan niet ernstig) concreet misdrijf zal begaan, kan niet eenduidig bevestigend beantwoord worden. Er kan hierbij verwezen worden naar een hangende zaak bij het HvJ C-469/25 Henssen, waar volgende prejudiciële vraag gesteld wordt:*

"welke aspecten kunnen een rol spelen bij de invulling van het begrip 'bedreiging voor de openbare orde' uit artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening (EU) 2018/1861, gegeven de ruime beoordelingsmarge van de beslissingsautoriteit? Kan bij de invulling van dat begrip bijvoorbeeld een rol spelen of er al dan niet sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, de vraag of grondrechten als de vrijheid van meningsuiting in het geding zijn, de maatschappelijke context waarbinnen de gedragingen plaatsvinden en de evenredigheid van een signalering in het SIS?" ».

57. L'Autorité estime qu'**à défaut de définir clairement et de manière restrictive la notion de danger pour l'ordre public, la mesure en projet doit être considérée comme disproportionnée.** Le Projet sera donc revu sur ce point.

II.3.2. Mesures alternatives envisageables (y compris judiciaires)

58. L'Autorité rappelle qu'une fois la mesure limitée à des personnes concernées clairement identifiables, il convient de démontrer que l'objectif de l'éloignement des personnes en séjour illégal au sujet desquels il existe des « *motifs raisonnables de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public* », ne peut être atteint par d'autres mesures (moins intrusives). Or, actuellement, le Projet à l'examen ne contient pas pareille démonstration.
59. A l'occasion de la réécriture du Projet, il y aura tout d'abord lieu d'indiquer pourquoi il ne suffirait pas que les personnes en séjour illégal représentant une « *menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société* », fassent l'objet d'une surveillance de leur résidence⁴⁸, afin de pouvoir les intercepter en dehors de l'habitation où ils résident ou fassent l'objet d'une arrestation judiciaire pour les auteurs présumés d'infractions pénales (précédée, le cas échéant, d'une visite domiciliaire en vue de cette arrestation) et d'un éloignement au moment de leur libération. En effet, bien qu'il ressorte des informations complémentaires communiquées que même des faits moins lourds peuvent conduire à un danger pour l'ordre public⁴⁹, l'exemple du vol à l'étalage, formulé par le fonctionnaire délégué est également une infraction pénale susceptible d'entraîner une peine d'emprisonnement (augmentée en cas de récidive).
60. Il convient par ailleurs de noter **que la mesure ne peut pas être justifiée par l'inertie des autorités judiciaires.** En effet, **le manque de ressources allouées aux autorités publiques ne saurait en aucun cas constituer un motif légitime** permettant de justifier une atteinte aux droits fondamentaux garantis par la Charte⁵⁰.
61. L'Autorité ajoute que la démonstration du fait qu'il n'existe pas d'autres mesures, moins attentatoires aux droits et libertés des personnes concernées, implique également de **démontrer que la menace pour l'ordre public n'est pas auto-crée.** L'Autorité estime que **le Projet doit indiquer clairement que les faits de petite criminalité⁵¹ manifestement perpétrés dans le but de répondre**

⁴⁸ Cité par le fonctionnaire délégué comme exemple de mesure « *non souhaitable* ».

⁴⁹ "Met name indien het om herhaaldelijk gepleegde feiten, en indien er bv weinig of geen sociale banden met BE zijn. Bv:

- Een persoon die illegaal BE is binnengekomen, hier een jaar illegaal verblijven heeft en in die tijd 10 PV's voor winkeldiefstal heeft gekregen: zoals mogelijk onder woonstbetreding kunnen vallen".

⁵⁰ CJUE, 1^{er} août 2022, C-184/20, OT c. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, §89

⁵¹ Le fonctionnaire délégué a en effet indiqué que *ook minder zware feiten kunnen leiden tot een gevaar voor OO, met name indien het om herhaaldelijk gepleegde feiten, en indien er bv weinig of geen sociale banden met BE zijn. Bv:*

à un besoin de subsistance, durant une période où l'intéressé était susceptible de bénéficier d'une aide matérielle ou financière, mais ne se l'est pas vu offrir, ne peuvent en aucun cas être pris en compte pour démontrer la menace pour l'ordre public et justifier l'introduction d'une demande de visite de domiciliaire.

II.3.3. Garanties permettant de s'assurer que la mesure sera limitée à des cas exceptionnels, clairement définis

62. L'art.5 du Projet énumère les conditions permettant à un OPJ, d'entrer dans le lieu de résidence de l'étranger⁵². Cette disposition ne permet cependant pas de percevoir clairement quelles données à caractère personnel sont susceptibles d'être traitées, par qui et pourquoi. Il en résulte la nécessité de modifier substantiellement le Projet.
63. L'Autorité attire l'attention de la demanderesse sur le fait que, lors de la réécriture du Projet, il ne sera pas suffisant de rendre les conditions de l'art. 5 applicables aux traitements de données à caractère personnel. En effet, en vertu du principe de minimisation des données, il convient que seules les données pertinentes soient communiquées au magistrat instructeur. Contreviendrait à ce principe le fait de communiquer des données à caractère personnel au magistrat instructeur « *au cas où* » il pourrait vouloir en faire usage. Cela implique donc la détermination de règles claires et la **mise en place d'un premier contrôle**, de la part de l'administration de l'OE, des conditions d'introduction d'une demande d'autorisation, avant le dépôt de la requête. Par conséquent, comme il a été dit *supra*⁵³, il est essentiel que le Projet **distingue la demande d'autorisation de l'exécution de la mesure**.
64. Or, interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a indiqué qu'il ne pouvait jamais être totalement exclu qu'une visite domiciliaire soit demandée pour une personne à l'égard de laquelle une mesure d'éloignement serait impossible à mettre en œuvre. Il a ajouté que les facteurs invoqués pour justifier l'impossibilité d'exécuter la mesure d'éloignement⁵⁴ sont de nature très temporaire et ne s'opposent pas à l'arrestation de l'intéressé. Le fonctionnaire délégué précise toutefois que si la nationalité de

Een persoon die illegaal BE is binnengekomen, hier een jaar illegaal verblijven heeft en in die tijd 10 PV's voor winkeldiefstal heeft gekregen: zoals mogelijk onder woonstbetreding kunnen vallen.

⁵² 1° il existe des motifs raisonnables de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale ;

2° l'étranger fait l'objet d'une mesure exécutoire de refoulement, d'éloignement ou de transfert ;

3° l'étranger ne coopère pas à l'exécution de cette mesure de refoulement, d'éloignement ou de transfert,

4° l'étranger réside dans un lieu non accessible au public dans lequel il existe des motifs raisonnables de croire qu'il s'y trouve ;

5° l'autorisation est nécessaire afin de procéder au refoulement, à l'éloignement ou au transfert et aucune autre mesure moins intrusive ne peut être appliquée efficacement.

⁵³ Au sujet des finalités.

⁵⁴ La situation sécuritaire ou sanitaire dans le pays d'origine, l'absence de vols commerciaux vers le pays d'origine ou des éléments médicaux.

l'étranger est connue, mais que le principe de non-refoulement s'oppose à l'adoption d'une décision d'éloignement, une visite domiciliaire ne pourra pas intervenir. En revanche, une visite domiciliaire est donc envisageable (si la nationalité de l'intéressé n'est pas connue avec certitude), pour autant que l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public. Et dans ce cas, les obstacles à l'éloignement seront généralement temporaires et l'étranger sera maintenu en centre fermé en attendant qu'ils soient levés.

65. Une fois de plus, l'Autorité estime que l'atteinte à des droits fondamentaux pour les besoins d'une enquête est **justifiable dans le cadre d'une enquête judiciaire**. En revanche, à son estime, en cas de visite domiciliaire, l'ingérence dans les droits et libertés de toutes les personnes concernées est à ce point importante qu'elle ne devrait pas pouvoir être admise pour vérifier si les conditions sont remplies, mais uniquement quand il est certain que toutes les conditions remplies.
66. Par conséquent, l'Autorité considère que **le fait, pour l'OE, de demander une autorisation de visite domiciliaire à l'égard d'une personne dont il n'est pas certain qu'elle remplit toutes les conditions** (en ce compris la possibilité de refoulement) **serait disproportionné**. Le cas échéant, il en résulterait que les traitements de ces données par le magistrat instructeur et les services de police seraient nécessairement illicites.

II.4. Catégories de données à caractère personnel traitées

67. Les catégories de données susceptibles d'être traitées par chacun des responsables du traitement (OE, magistrat instructeurs et services de police) ne figurent ni dans le Projet, ni dans la loi de 1980. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé qu'il était possible que l'ensemble du dossier administratif de l'étranger concerné soit communiqué au magistrat instructeur. Le fonctionnaire délégué a ajouté que les caractéristiques du logement et la composition de ménage pouvaient également figurer dans la requête et/ou dans le procès-verbal.
68. Tout d'abord, l'Autorité estime que **les catégories de donnée à caractère personnel figurant dans le dossier administratif** et qui sont susceptibles d'être communiquées à un magistrat instructeur dans le cadre d'une demande de visite domiciliaire **doivent être explicitement mentionnées dans le Projet**. De plus, le **caractère nécessaire et proportionné de la communication** de ces données doit être démontré dans le commentaire de l'article concerné. Le Projet sera donc revu en ce sens.
69. Comme indiqué *supra*, une tentative (imparfaite) avait été réalisée dans le cadre des travaux relatifs à l'avant-projet de loi sur le traitement des données à caractère personnel par la direction générale de

l'Office des Etrangers du SPF intérieur⁵⁵, au sujet duquel l'Autorité a rendu l'avis 166/2022. Cet avant-projet n'a toutefois jamais été adopté. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a indiqué que leur intention était que l'avant-projet entre en vigueur concomitamment au Pacte relatif à la Migration, à savoir en juin 2026. L'Autorité estime qu'**à défaut de différer l'entrée en vigueur du Projet jusqu'à l'adoption du Pacte, il y a lieu d'intégrer la majeure partie des dispositions de cet avant-projet au présent Projet**. En effet, en l'absence de mention de cet élément essentiel du traitement de données dans une norme de rang législatif, toute communication de données par l'OE aux fins de l'obtention d'une autorisation et/ou de l'exécution d'une mesure de visite domiciliaire devra nécessairement être considérée comme illicite.

70. L'Autorité comprend que les données relatives aux **caractéristiques du logement** et à la **composition de ménage** ne concernent pas l'étranger visé, mais la ou les personne(s) domiciliée(s) dans les lieux visités (et éventuellement aussi le propriétaire du logement). Il y a lieu de **clarifier** ceci dans le Projet.
71. Une fois encore, il y a également lieu de démontrer le **caractère nécessaire et proportionné du traitement, à chacun des stades de la procédure** (en d'autres termes pour chacun des responsables du traitement concernés) de ces données (relatives à ces tiers).
72. Si le caractère nécessaire et proportionné du traitement de ces données, par l'OE, au stade de l'**évaluation** de l'opportunité de la mesure, peut être facilement démontré, tel ne serait pas nécessairement le cas au stade de la demande d'autorisation. En effet, s'il devait ressortir du dossier de l'OE que des éléments liés à la situation sécuritaire dans le pays d'origine de l'étranger concerné avait la **communication** de données au magistrat devrait être considérée comme disproportionnée au regard de l'objectif d'éloignement.
73. L'Autorité admet l'importance de prévoir que le juge examine si les éléments invoqués justifient une visite domiciliaire qui constituerait une ingérence au droit à la vie privée des mineurs présents (dans le cadre de la **garantie spécifique pour les mineurs**), mais que cela ne doit pas dispenser l'OE de procéder à une **première analyse** et à n'introduire une requête qu'à condition d'être en mesure de démontrer qu'une balance des intérêts a été effectuée et qu'il en résulte que dans le cas d'espèce l'exécution de la mesure (et donc la communication de données à caractère personnel) est nécessaire et proportionnée. Comme déjà indiqué *supra*, l'Autorité estime qu'une telle communication serait disproportionnée si l'OE ne dispose pas déjà des informations relatives à la nationalité et au laissez-passer de l'étranger concerné, de sorte qu'il ne serait pas certain que la mesure d'éloignement sera bien exécutable.

⁵⁵ Voy. <https://news.belgium.be/fr/traitement-de-donnees-caractere-personnel-par-la-direction-generale-office-des-etrangeurs>

74. L'Autorité relève par ailleurs que le nouvel art. 74/7/1, §2, al. 2, en projet prévoit que la requête adressée par l'OE au juge d'instruction contient « *au moins* » les données énumérées par le Projet. Or, la Cour de justice de l'UE estime que l'emploi de l'**expression « au moins »** implique que les données susceptibles d'être traitées ne sont pas suffisamment définies ni identifiables⁵⁶. Il sera donc veillé à énumérer les catégories de données à reprendre dans la requête de manière exhaustive, de façon à ce que leur caractère nécessaire et proportionné par rapport à la finalité pour lesquelles elles peuvent être traitées puisse être démontré. A défaut, aucune autre (catégorie de) données à caractère personnel ne peut être communiquée par l'OE au juge d'instruction.

II.5. Destinataires des données

75. Si l'Autorité reconnaît que l'intervention d'un juge indépendant est une garantie essentielle, elle se doit cependant d'ajouter que la communication de données ne sera véritablement couverte par cette garantie qu'à partir du moment où une **autorité compétente aura été désignée par le pouvoir judiciaire pour contrôler les opérations de traitement effectuées par les juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle**. L'Autorité estime donc qu'il est essentiel que le législateur remédie à cette lacune dans les meilleurs délais.

II.6. Durée maximale de conservation des données

76. Ni le Projet, ni la loi de 1980 ne mentionnent la durée maximale de conservation des données à caractère personnel par chacun des responsables du traitement concernés (l'OE et les magistrats instructeurs).

77. Interrogé à ce sujet, le fonctionnaire délégué a indiqué que cette durée était **actuellement de 75 ans**. C'est du reste également la durée qui figure au point 2.11 de l'autorisation [018-2021](#) d'accès aux données du registre national, délivrée à l'OE par la Ministre de l'Intérieur. Il a précisé que cette durée était justifiée par la nécessité de conserver ces données aussi longtemps que la personne concernée séjourne illégalement sur le territoire. Il ajoute que l'avant-projet de loi sur le traitement des données à caractère personnel par la direction générale de l'Office des Etrangers du SPF intérieur prévoyait quant à lui une durée de conservation de 10 ans, mais qui ne commençait à courir qu'à partir du moment où l'étranger avait quitté le territoire.

⁵⁶ En ce sens, voy. CJUE, 22 novembre 2022, C-37-20 et C-601/20, WM c. Luxembourg Business Registers, §§51, 81 et 82

78. L'Autorité relève tout d'abord que la durée maximale de conservation des données par l'OE et les magistrats instructeurs **doit nécessairement figurer dans le Projet**⁵⁷.
79. En outre, cette durée doit être assortie d'un **point de départ**. Le moment à partir duquel l'étranger n'est plus en situation irrégulière ou a quitté le territoire est, aux yeux de l'Autorité, admissible.
80. Cependant, une attention particulière doit être accordée à la **justification du caractère nécessaire et proportionné de cette durée maximale**. En l'espèce, l'Autorité estime qu'une durée de 75 ans est totalement disproportionnée.
81. Une durée de 10 ans à partir de la régularisation du séjour ou du départ de l'étranger concerné pourrait être admissible à condition de **subdiviser cette durée en périodes d'archivage**, dans lesquelles la communication de ces données serait prohibée et le nombre de personnes ayant accès à ces données serait de plus en plus restreint.
82. L'Autorité estime par ailleurs que **les conditions de la conservation doivent être régulièrement vérifiées**. Il ne peut en effet être question de « *découvrir* » de manière fortuite que les données auraient dû être archivées parce que l'étranger aurait été régularisé. Il y a donc lieu de prévoir une vérification annuelle des conditions de conservation des données, tant avant qu'après leur archivage et ce jusqu'à leur effacement (ou leur éventuel transfert aux archives générales du Royaume).

**PAR CES MOTIFS,
L'Autorité
est d'avis que:**

1. Tant que les éléments essentiels relatifs aux traitements de données ne figureront pas expressément, soit dans le Projet à l'examen, soit dans une norme législative en vigueur, ils devront être considérés comme illicites (**considérants n°20 à 22**) ;
2. Des mesures techniques et organisationnelles doivent être prévues afin d'éviter que puisse être constitué un dossier administratif au sujet de citoyens belges et que les données figurant dans le dossier administratif d'un citoyen belge ayant auparavant été étranger

⁵⁷ Cette durée de conservation doit être intégrée dans chacune des normes applicables aux différents responsables du traitement qui seront amenés à traiter ces données en vertu du Projet.

- soient réutilisées pour des finalités non nécessaires et proportionnées (**considérant n°24**) ;
3. Il convient de prévoir que les données à caractère personnel relatives aux tiers, traitées à des fins de préparation de la mesure (et de mise en œuvre de la garantie à l'égard des mineurs), soient exclusivement traitées sous la responsabilité du magistrat instructeur (**considérant n°25**) ;
 4. La condition de résidence devrait être distinguée de celle relative à la présence (**considérant n°26**) ;
 5. Il convient de préciser que les données à caractère personnel contenues dans la BCSS ne peuvent en aucun cas être consultées par l'OE ou les services de police pour les finalités prévues par le Projet (**considérant n° 28**) ;
 6. Les traitements de données réalisés, tant dans les banques de données de l'OE que dans celles des magistrats instructeurs doivent être soumis à une obligation légale de journalisation (**considérants n° 29 et 30**) ;
 7. Tant qu'une journalisation n'est pas légalement imposée et techniquement mise en œuvre, l'Autorité estime que les données à caractère personnel des tiers ne peuvent en aucun cas être enregistrées dans les banques de données dont l'OE est responsable du traitement, consultées, ni communiquées à des tiers (**considérant n°30**) ;
 8. Les modalités du contrôle des fichiers de journalisation doivent être prévus (**considérant n°31**) ;
 9. Toutes les finalités doivent être explicitement mentionnées dans une norme de rang législatif avant le début du traitement (**considérants n° 34 à 39**) ;
 10. Il convient de prévoir que les données à caractère personnel des tiers domiciliés dans les lieux de la visite ne sont susceptibles d'être traitées par l'OE qu'aux fins de la possibilité pour les personnes domiciliées d'introduire une action en responsabilité après la visite domiciliaire (**considérant n° 40**) ;
 11. Il convient de prévoir la suppression de ces données dès l'échéance du délai d'introduction d'une action en responsabilité (**considérant n° 41**) ;
 12. Il convient de prévoir que des statistiques seront réalisées aux fins de la publication d'un rapport d'évaluation de la mesure (**considérants n°44 à 46**) ;
 13. L'existence des banques de données de l'OE et des magistrats instructeurs doit être légalement consacrée (**considérant n° 47**) ;
 14. L'exposé des motifs du Projet doit démontrer que les cas visés ne concernent pas majoritairement des personnes qui étaient dans les conditions pour être hébergées dans un centre Fedasil, mais qui ne l'ont pas été (**considérant n° 52**) ;
 15. La définition de « *danger pour l'ordre public* » doit être reformulée d'une manière permettant de démontrer le caractère proportionné de la mesure au vu du danger réel et grave que représentent les situations envisagées (**considérants n°55 à 57**) ;

16. Il convient de démontrer que l'objectif de l'éloignement des personnes en séjour illégal au sujet desquels il existe des « *motifs raisonnables de considérer que l'étranger représente un danger pour l'ordre public* », ne peut être atteint par d'autres mesures (**considérants n°58 à 61**) ;
17. Il convient de distinguer la demande d'autorisation de l'exécution de la mesure, de soumettre la communication au magistrat à des règles claires et de mettre en place d'un premier contrôle des conditions d'introduction d'une demande d'autorisation, avant le dépôt de la requête (**considérant n° 63**) ;
18. Le fait, pour l'OE, de demander une autorisation de visite domiciliaire à l'égard d'une personne dont il n'est pas certain qu'elle remplit toutes les conditions serait disproportionné (**considérants n° 65 et 66**) ;
19. Les catégories de données à caractère personnel susceptibles d'être traitées doivent être énumérées de manière exhaustive (**considérant n° 68**) ;
20. Il y a lieu, soit de différer l'entrée en vigueur du Projet jusqu'à l'adoption du Pacte relatif à la Migration, soit d'intégrer la majeure partie des dispositions de l'avant-projet relatif aux traitements de données par l'OE au présent Projet et (dans un cas comme dans l'autre) d'en démontrer le caractère nécessaire et proportionné (**considérants n°69 à 74**) ;
21. Il est essentiel qu'une autorité compétente pour contrôler les opérations de traitement effectuées par les juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle soit désignée (**considérant n°75**) ;
22. La durée maximale de conservation des données à caractère personnel doit nécessairement figurer dans le Projet (**considérants n°76 à 82**).

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