



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 79.342/4
du 27 mai 2026

advies 79.342/4
van 27 mei 2026

sur

over

un avant-projet de loi 'relatif aux
traitements de données à caractère
personnel par la Direction
générale Office des étrangers'

een voorontwerp van wet
'betreffende de verwerkingen van
persoonsgegevens door de
Algemene Directie Dienst
Vreemdelingenzaken'

Le 6 mai 2026, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Asile et de la Migration, et de l'Intégration sociale, chargée de la Politique des Grandes villes à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'relatif aux traitements de données à caractère personnel par la Direction générale Office des étrangers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mai 2026. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 mai 2026.

*

Op 6 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Asiel en Migratie, en Maatschappelijke Integratie, belast met Grootstedenbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de verwerkingen van persoonsgegevens door de Algemene Directie Dienst Vreemdelingenzaken'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 mei 2026. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Roger WIMMER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 2026.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

RECEVABILITÉ

La section de législation est saisie d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi dont une précédente version a fait l'objet de l'avis 75.797/4 donné le 30 avril 2024.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées.

Il en va différemment lorsqu'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions faites dans le premier avis et à condition que ces modifications ne relèvent pas du pur détail ou ne soient pas purement formelles. En pareil cas, l'avis porte sur ces dispositions nouvelles. Il en va aussi différemment quand interviennent, après le premier avis, des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareille hypothèse, le nouvel examen du texte a pour objet l'incidence de ces éléments juridiques nouveaux sur le texte en cause.

Compte tenu de ce qui précède et en l'absence d'éléments juridiques nouveaux de nature à justifier un réexamen de l'ensemble de l'avant-projet, la section de législation limite son examen aux seules dispositions considérées comme entièrement nouvelles, à savoir les articles suivants de l'avant-projet :

- l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, *partim* en ce qu'il remplace les mots « les dispositions de la présente loi s'appliquent à titre complémentaire » par les mots « les dispositions de la présente loi s'appliquent sauf si leur application est incompatible avec ces dispositions légales particulières » ;
- l'article 5 *partim* en ce qu'il apporte une précision dans un nouveau paragraphe 2 ;
- l'article 6, § 1^{er}, *partim* en ce qu'il omet les « 20^o les données biométriques » et « 21^o les données génétiques » et inclut les données génétiques au 12^o ;
- l'article 8, § 1^{er}, 6^o, *partim* en ce qu'il ajoute le mot « social » ;

[‡] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

– l'article 10, § 1^{er}, 18°, en ce qu'il ne fait plus mention de la mission de représentation du mineur étranger non accompagné par le service des tutelles du Service public fédéral Justice, et 43° à 48° ;

– l'article 14 ;

– l'article 15 *partim* en ce qu'il ajoute le mot « social » ;

– l'article 24 *partim* en ce qu'il omet le paragraphe 2, selon lequel la notification visée au paragraphe 1^{er} est effectuée conformément à l'article 12, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement 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 (règlement général sur la protection des données)' ;

– l'article 27 *partim* en ce qu'il insère les mots « Sans préjudice de dispositions les soumettant au secret professionnel, » ;

– l'article 38 *partim* en ce qu'il ajoute les 2° et 3° ;

– les articles 42 à 44 ;

– l'article 45 *partim* en ce qu'il fixe une autre date d'entrée en vigueur pour ce qui concerne l'article 14 inséré dans le chapitre 7 du titre 3 de l'avant-projet.

Par conséquent, seules ces dispositions sont examinées dans le cadre de la présente demande d'avis.

OBSERVATION PRÉALABLE

Depuis que la section de législation a donné l'avis 75.797/4 sur une précédente version de l'avant-projet examiné ce jour, le Pacte européen sur la migration et l'asile de l'Union européenne a été adopté et est appelé à produire ses effets le 12 juin 2026. Plusieurs avant-projets de loi sur lesquels la section de législation a déjà donné des avis, tendent d'ailleurs à exécuter ou à transposer partiellement plusieurs instruments relevant de ce Pacte.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer de la cohérence d'ensemble des différents avant-projets qui organisent des traitements de données à caractère personnel et de prévenir toute contradiction ou redondance entre les textes en cours d'élaboration.

L'auteur de l'avant-projet s'assurera également de la cohérence du dispositif en projet avec les instruments européens ¹, en tenant compte de ces derniers dans leur version telle qu'elle sera en vigueur le 12 juin 2026.

¹ À titre purement illustratif, le commentaire des articles se réfère au règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil, alors que ce règlement est abrogé, avec effet au 12 juin 2026, par le règlement (UE) 2024/1358 du 14 mai 2024 'relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1. Selon son commentaire, l'article 2 « détermine le champ d'application *rationae materiae* de la loi ».

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit :

« Si les traitements de données à caractère personnel visés à l'alinéa 1^{er} sont régis par des dispositions légales particulières, les dispositions de la présente loi s'appliquent sauf si leur application est incompatible avec ces dispositions légales particulières ».

Le commentaire de l'article indique que l'avant-projet « est complémentaire au cadre juridique européen et national relatif aux traitements des données à caractère personnel ».

2. Tel que cet alinéa 2 est rédigé, l'avant-projet a vocation à s'appliquer de manière générale à tous les traitements de données à caractère personnel effectués par l'Office des étrangers, même si ces traitements sont régis par des dispositions spécifiques particulières, et ce n'est qu'en cas d'« incompatibilité » avec des dispositions légales spécifiques que ces dernières s'appliqueront, en lieu et place des dispositions en projet.

Outre le fait que la notion d'« incompatibilité » entre différentes dispositions légales peut être difficile à déterminer, il convient de constater que le dispositif en projet, tel qu'il est formulé, ne correspond pas à l'intention affirmée dans le commentaire de l'article de conférer à l'avant-projet de loi une vocation purement complémentaire.

L'auteur de l'avant-projet clarifiera, à cet égard, son intention.

3. Pour le surplus, en ce qui concerne la nécessité de veiller à la cohérence et à l'articulation harmonieuse des différentes législations organisant des traitements de données à caractère personnel, il est renvoyé à l'observation préalable.

Article 43

Cet article entend abroger le paragraphe 5 de l'article 51/3 de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

Or, l'abrogation de l'article 51/3 de la loi du 15 décembre 1980 est prévue par l'article 38 du projet de loi « modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le

des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil'.

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 » ².

En effet, le nouvel article 80*cties* de la loi du 15 décembre 1980, inséré par l'article 11 du même projet de loi ³, reproduit l'ancien article 51/3, mais le réécrit intégralement.

Par conséquent, il conviendra, le cas échéant, d'omettre l'article 43.

Article 45

Comme le relève le commentaire de l'article, il n'y a pas lieu de différer l'entrée en vigueur de l'article 14 de l'avant-projet, relatif à la durée de conservation des empreintes digitales, lequel reproduit une disposition existante.

Il convient dès lors de remplacer chaque fois les mots « articles 11 à 14 et 16 à 18 » par les mots « articles 11 à 13 et 15 à 18 ».

*

² Au moment où la section de législation donne le présent avis, ce projet de loi a été adopté en première lecture par la commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des Représentants, *Doc. parl.*, Chambre, 2025-2026, n° 1401/004, p. 22.

³ *Ibidem*, pp. 9-10.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

ONTVANKELIJKHEID

De afdeling Wetgeving wordt om advies verzocht over een voorontwerp van wet waarvan een vorige versie het voorwerp uitgemaakt heeft van advies 75.797/4 van 30 april 2024.

Wanneer de afdeling Wetgeving een advies heeft gegeven, heeft ze de bevoegdheid waarover ze krachtens de wet beschikt, volledig uitgeoefend, en komt het haar niet toe zich opnieuw uit te spreken over al onderzochte bepalingen, ongeacht of die herzien zijn om rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies zijn gemaakt, dan wel ongewijzigd blijven.

Dat geldt niet wanneer wordt overwogen in de tekst volledig nieuwe bepalingen in te voegen waarvan de inhoud losstaat van de opmerkingen of voorstellen die in het eerste advies werden geformuleerd en op voorwaarde dat die wijzigingen niet louter detailkwesities of louter formele aanpassingen betreffen. In zo’n geval heeft het advies betrekking op die nieuwe bepalingen. Het geldt evenmin wanneer na het eerste advies nieuwe juridische gegevens opduiken die kunnen rechtvaardigen dat de tekst door de afdeling Wetgeving opnieuw wordt onderzocht: in zo’n geval heeft het nieuwe onderzoek van de tekst betrekking op de weerslag van die nieuwe juridische gegevens op de regeling in kwestie.

Rekening houdend met het voorgaande en bij ontstentenis van nieuwe juridische gegevens die kunnen rechtvaardigen dat heel het voorontwerp opnieuw onderzocht wordt, beperkt de afdeling Wetgeving haar onderzoek tot louter de bepalingen die als volledig nieuw worden beschouwd, te weten de volgende artikelen van het voorontwerp:

- artikel 2, § 1, tweede lid, *partim* voor zover het de woorden “zijn de bepalingen van onderhavige wet aanvullend van toepassing” vervangt door de woorden “zijn de bepalingen van onderhavige wet van toepassing, tenzij hun toepassing onverenigbaar is met deze bijzondere wettelijke bepalingen”;
- artikel 5 *partim* voor zover het een precisering aanbrengt in een nieuwe paragraaf 2;
- artikel 6, § 1, *partim* voor zover het punt 20° “biometrische gegevens” en punt 21° “genetische gegevens” schrapt en de “genetische gegevens” in punt 12° vermeldt;
- artikel 8, § 1, 6°, *partim* voor zover het het woord “sociale” toevoegt;

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

– artikel 10, § 1, 18°, voor zover het niet langer melding maakt van de opdracht inzake de vertegenwoordiging van de niet-begeleide minderjarige vreemdeling door de dienst Voogdij van de Federale Overheidsdienst Justitie, en 43° tot 48°;

– artikel 14;

– artikel 15 voor zover het het woord “sociale” toevoegt;

– artikel 24 *partim* voor zover het paragraaf 2 schrapt, luidens welke de kennisgeving bedoeld in § 1 plaatsvindt overeenkomstig artikel 12, lid 3, van verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’;

– artikel 27 *partim* voor zover het de woorden “Onverminderd bepalingen die hen aan het beroepsgeheim onderwerpen,” invoegt;

– artikel 38 *partim* voor zover het de punten 2° en 3° invoegt;

– de artikelen 42 tot 44;

– artikel 45 *partim* voor zover het een andere datum van inwerkingtreding vaststelt voor artikel 14, ingevoegd in hoofdstuk 7 van titel 3 van het voorontwerp.

Bijgevolg zullen alleen die bepalingen onderzocht worden in het kader van de adviesaanvraag.

VOORAFGAANDE OPMERKING

Sinds de afdeling Wetgeving advies 75.797/4 gegeven heeft over een vorige versie van het thans voorliggende voorontwerp, is het Migratie- en asielpact van de Europese Unie aangenomen, dat uitwerking zal hebben met ingang van 12 juni 2026. Verschillende voorontwerpen van wet waarover de afdeling Wetgeving reeds advies heeft gegeven, strekken overigens tot gedeeltelijke tenuitvoerlegging of omzetting van een aantal rechtsinstrumenten die van dat pact deel uitmaken.

De steller van het voorontwerp dient bijgevolg toe te zien op de algehele samenhang van de verschillende voorontwerpen waarin verwerkingen van persoonsgegevens worden georganiseerd, en dient te voorkomen dat de teksten die momenteel worden uitgewerkt, met elkaar in tegenspraak zijn of redundanties bevatten.

De steller van het voorontwerp moet er ook op toezien dat het ontworpen dispositief coherent is met de Europese teksten,¹ en moet daarbij de versie van die teksten in aanmerking nemen die op 12 juni 2026 van kracht zal zijn.

¹ Louter bij wijze van voorbeeld: in de artikelsgewijze commentaar wordt verwezen naar verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad, terwijl die verordening met ingang van 12 juni 2026 is opgeheven

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

Artikel 2

1. Luidens de commentaar bepaalt artikel 2 “het toepassingsgebied *rationae materiae* van de wet”.

Het tweede lid van paragraaf 1 bepaalt het volgende:

“Indien de in het eerste lid bedoelde verwerkingen van persoonsgegevens geregeld worden door bijzondere wettelijke bepalingen zijn de bepalingen van onderhavige wet van toepassing, tenzij hun toepassing onverenigbaar is met deze bijzondere wettelijke bepalingen.”

In de commentaar op het artikel staat dat het voorontwerp “het Europees en nationaal juridisch kader met betrekking tot de verwerkingen van persoonsgegevens aan[vult]”.

2. Zoals dit tweede lid gesteld is, zal het voorontwerp in het algemeen van toepassing zijn op alle verwerkingen van persoonsgegevens door de Dienst Vreemdelingenzaken, ook al worden die verwerkingen geregeld door specifieke bijzondere bepalingen, en zullen slechts in geval van “onverenigbaarheid” met specifieke wettelijke bepalingen deze laatste van toepassing zijn in plaats van de ontworpen bepalingen.

Afgezien van het feit dat moeilijk te bepalen valt wanneer er precies sprake is van “onverenigbaarheid” tussen verschillende wettelijke bepalingen, dient vastgesteld te worden dat het ontworpen dispositief, zoals het geformuleerd is, niet beantwoordt aan de bedoeling die in de commentaar op het artikel wordt verwoord, namelijk dat het voorontwerp van wet een louter aanvullende functie krijgt.

De steller van het voorontwerp moet in dat verband duidelijker aangeven wat zijn bedoeling is.

3. Wat voorts de noodzaak betreft dat de verschillende wetgevingen waarin verwerkingen van persoonsgegevens worden georganiseerd, onderling samenhangen en goed op elkaar zijn afgestemd, wordt verwezen naar de voorafgaande opmerking.

bij verordening (EU) 2024/1358 van 14 mei 2024 ‘betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van biometrische gegevens om de Verordeningen (EU) 2024/1351 en (EU) 2024/1350 van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad doeltreffend toe te passen en om illegaal verblijvende onderdanen van derde landen en staatlozen te identificeren en betreffende verzoeken van rechtshandhavings- instanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2018/1240 en (EU) 2019/818 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad’.

Artikel 43

Dit artikel strekt tot opheffing van paragraaf 5 van artikel 51/3 van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

In de opheffing van artikel 51/3 van de wet van 15 december 1980 wordt echter voorzien bij artikel 38 van het wetsontwerp “tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ter uitvoering van het Migratie- en asielpact van de Europese Unie”.²

Het nieuwe artikel 80*ties* van de wet van 15 december 1980, ingevoegd bij artikel 11 van hetzelfde wetsontwerp,³ neemt het oude artikel 51/3 immers over, maar herschrijft het volledig.

Bijgevolg dient artikel 43 in voorkomend geval weggelaten te worden.

Artikel 45

Zoals blijkt uit de commentaar op het artikel, is er geen reden om de inwerkingtreding van artikel 14 van het voorontwerp, dat betrekking heeft op de bewaartermijn van vingerafdrukken en dat een bestaande bepaling overneemt, uit te stellen.

Bijgevolg dienen de woorden “artikelen 11 tot 14 en 16 tot 18” telkens vervangen te worden door de woorden “artikelen 11 tot 13 en 15 tot 18”.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

² Op het ogenblik dat de afdeling Wetgeving dit advies geeft, is dat wetsontwerp in eerste lezing aangenomen door de Commissie Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van de Kamer van volksvertegenwoordigers, *Parl.St.* Kamer 2025-26, nr. 1401/4, 22.

³ *Ibidem*, 9-10.