



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.409/4
du 13 juin 2016

sur

un avant-projet de loi 'relatif
au traitement des données des
passagers'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.409/4
van 13 juni 2016

over

een voorontwerp van wet
'betreffende de verwerking van
passagiersgegevens'

Le 13 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de la Régie des bâtiments à communiquer un avis, dans un délai trente jours, sur un avant-projet de loi 'relatif au traitement des données des passagers'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 juin 2016.

*

Op 13 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende de verwerking van passagiersgegevens'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 13 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 3, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}), de l'avant-projet examiné, dispose que ce dernier « détermine les obligations des transporteurs et opérateurs de voyage¹ relatives à la transmission des données des passagers à destination de, en provenance de et transitant par le territoire national ».

Ces obligations que l'avant-projet impose aux transporteurs et opérateurs de voyage sont, ensuite, définies aux articles 4 à 6, formant le chapitre III de l'avant-projet. Leur non-respect est sanctionné par les articles 45 et 46, dans la section 1^{re} du chapitre XIV de l'avant-projet, d'une amende administrative, assortie, en cas de récidive, d'une possibilité de suspension, de limitation ou de retrait de la licence ou du permis d'exploitation du transporteur ou de l'opérateur de voyages concerné.

Compte tenu de cet objet, l'avant-projet examiné doit être considéré comme relevant également de la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports, au sens de l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Conformément à cette disposition, l'avant-projet de loi examiné doit, dès lors, être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

ARTICULATION ENTRE L'AVANT-PROJET EXAMINÉ ET LA LOI DU 8 DÉCEMBRE 1992 'RELATIVE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE À L'ÉGARD DES TRAITEMENTS DE DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL' AINSI QU'AVEC LE PRINCIPE DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT

1. Le chapitre XI – Du traitement des données des passagers en vue de l'amélioration du contrôle au(x) frontière(s) et de la lutte contre l'immigration illégale, de l'avant-projet, se termine par un article 31 qui dispose :

« **Art. 31.** Le traitement des données des passagers en vertu du présent chapitre s'effectue conformément à la loi relative à la protection de la vie privée ».

¹ En ce qui concerne le texte néerlandais, l'auteur du texte est invité de vérifier s'il n'y a pas lieu d'utiliser le terme « reisorganisatoren » ou « touroperators » au lieu du terme « reisoperatoren », qui sera placé entre guillemets dans la suite du texte néerlandais de cet avis.

Selon son commentaire, cette disposition vise à répondre aux exigences de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 ‘concernant l’obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers’ (ci-après « la directive 2004/82/CE »). Un tel rappel n’est cependant pas nécessaire, le champ d’application de la loi du 8 décembre 1992 ‘relative à la protection de la vie privée à l’égard des traitements de données à caractère personnel’ (ci-après « la loi du 8 décembre 1992 ») s’étendant à tout traitement de données à caractère personnel qui n’en est pas expressément exclu, en tout ou en partie.

Plus fondamentalement, la formulation de l’article 31 doit être critiquée en ce qu’elle pourrait être comprise comme impliquant que le traitement des données des passagers effectué en vertu des dispositions des autres chapitres de l’avant-projet de loi, et plus particulièrement de son chapitre X, pourrait ne pas l’être « conformément à la loi relative à la protection de la vie privée ».

Une telle interprétation *a contrario* ne peut cependant s’appuyer sur aucune disposition de l’avant-projet ou de la loi du 8 décembre 1992. De nombreuses dispositions de l’avant-projet font, en effet, référence soit à des dispositions de la loi du 8 décembre 1992², soit à la Commission de la protection de la vie privée³.

En conclusion, l’article 31 de l’avant-projet gagnerait à être remplacé par une disposition rappelant de manière plus générale que des traitements de données des passagers effectués en application de l’avant-projet sont soumis à la loi du 8 décembre 1992.

En outre, d’éventuelles dérogations aux règles générales édictées par la loi du 8 décembre 1992⁴ et propres aux traitements de données organisés par l’avant-projet, doivent être énoncées avec suffisamment de clarté pour éviter tout doute quant à leur portée véritable. Pour ce faire, elles devraient autant que possible être intégrées dans la loi du 8 décembre 1992⁵.

2.1. Plusieurs dispositions de l’avant-projet habilitent le Roi à prendre des mesures d’exécution dont le contenu aura nécessairement un impact au regard du respect notamment de l’article 22 de la Constitution et de la loi du 8 décembre 1992. Il en va ainsi de :

– l’article 3, § 2, de l’avant-projet qui donne au Roi le pouvoir de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, par secteur de transport et pour les opérateurs de voyage, « les données des passagers à transmettre et leurs modalités de transmission, après avis de la Commission de la vie privée » ;

– l’article 6, § 3, de l’avant-projet qui confère au Roi le soin de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités des obligations imposées par le même

² Articles 7, 12° et 13°, 15, §§ 2 et 3, alinéa 1^{er}, 31, 33 et 44, § 2, de l’avant-projet.

³ Articles 3, § 2, 14, §§ 2 et 4, 15, § 3, alinéa 2, 17, alinéa 1^{er}, 23, § 2, alinéa 2, 29, § 4, alinéas 3 et 4, 30, § 1^{er}, et 44, §§ 2 et 4, de l’avant-projet.

⁴ Quant à l’admissibilité de restrictions aux droits et libertés fondées sur la lutte contre le terrorisme, et plus particulièrement celles relatives au droit à la vie privée : voir l’avis 58.729/AG donné le 26 janvier 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 27 avril 2016 ‘relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme’ (Observations générales n° 5 à 9), *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-1727/001, pp. 89-135.

⁵ Voir l’article 3, §§ 3 et suivants, de la loi du 8 décembre 1992.

article, en ses paragraphes 1^{er} et 2, respectivement aux transporteurs et aux opérateurs de voyage, à savoir, d'une part, de transmettre les données des passagers requises et d'autre part de s'assurer « que les données de passagers visées à l'article 9, § 1^{er}, 18°, soient complètes, exactes et actuelles. À cette fin, ils vérifient « la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager ou des passagers concernés ».

2.2. Le commentaire de l'article 3 précise qu'« [a]fin de tenir compte de la spécificité de chaque secteur de transport ainsi que des opérateurs, un arrêté royal déterminera, après avis de la Commission pour la protection de la vie privée, pour chaque secteur quelles données des passagers [...] devront être transmises et selon quelles modalités ».

L'habilitation conférée au Roi ne concerne donc, dans la mise en œuvre de l'article 3, que la détermination des données qui, parmi celles prévues à l'article 9 de l'avant-projet, doivent être transmises par les transporteurs en fonction du secteur dont ils relèvent.

Il en résulte que ce n'est qu'au moment où le ou les projets d'arrêté royal auront été élaborés que pourra être opéré un contrôle du caractère nécessaire, adéquat, pertinent et proportionnel au regard des finalités, des données personnelles des passagers que le transporteur devra collecter et transmettre. En l'état actuel du dispositif, la section de législation n'est pas en mesure de se livrer à un tel contrôle.

Il en va de même en ce qui concerne le respect du principe d'égalité qui devra être assuré entre les agents économiques actifs dans les différents secteurs du transport ainsi qu'entre les passagers lors de l'adoption de cet ou ces arrêtés royaux. Sur ce point également, la section de législation ne dispose pas, à ce moment, d'éléments suffisants pour se prononcer en connaissance de cause.

2.3. Des réserves similaires doivent être formulées à l'égard de l'article 6 de l'avant-projet dès lors qu'il impose, en ses paragraphes 1^{er} et 2, des obligations de vérification de la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager ou des passagers concernés et en confie, en son paragraphe 3, la détermination des modalités au Roi.

Or, le commentaire de l'article précise :

« Il n'existe aucune obligation européenne qui impose aux transporteurs de contrôler la correspondance entre l'identité et le titre de transport. Neuf États membres européens imposent néanmoins cette obligation légale, entre autres aux compagnies aériennes (entre autres le Portugal, l'Espagne, l'Italie, la Grèce, la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie).

La législation belge ne prévoyait pas jusqu'à présent cette obligation. Il va de soi que l'obligation de transmettre les données des passagers par les transporteurs et les opérateurs de voyage doit pouvoir s'appuyer sur une obligation de vérifier la conformité des documents.

Cette obligation tient compte des spécificités des transporteurs et opérateurs de voyage. Dans cette optique, les opérateurs de voyage seront soumis à une obligation de moyen.

L'identité du passager peut être déterminée sur la base d'un document authentique qui est accepté dans le pays d'origine du passager concerné en tant que document d'identité valide. Ceci pour ne pas créer une limitation à la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen ».

Cette obligation nouvelle imposée aux transporteurs, en dehors de tout dispositif européen contraignant, *a fortiori* lorsqu'elle concerne également les opérateurs de voyage qui ne sont pas visés par la directive 2016/681/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière' (ci-après « la directive 2016/681/UE »)⁶ doit, dans son principe et ses modalités, respecter l'article 22 de la Constitution et la loi du 8 décembre 1992. En l'état actuel du dossier soumis à la section de législation, ce contrôle n'a pu être effectué quant aux modalités de l'obligation nouvelle prévue par l'article 6, § 3 de l'avant-projet pas plus que celui relatif au respect du principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

TABLEAUX DE TRANSPOSITION

L'exposé des motifs doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des normes européennes pertinentes⁷, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse⁸, afin que les Chambres législatives puissent se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par les auteurs de l'avant-projet pour assurer la transposition des directives concernées, et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit dans l'article 76 de la Constitution ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Ces tableaux de correspondance permettraient par ailleurs de vérifier aisément si la transposition des différents articles des trois directives précitées est complètement ou seulement partiellement assurée et d'être informé des dispositions qui tendent à assurer cette transposition, qu'il s'agisse de dispositions déjà existantes dans l'arsenal juridique belge, des dispositions de l'avant-projet examiné, de dispositions encore à prendre notamment par arrêté royal ou de dispositions actuellement en vigueur dans l'ordre juridique belge et destinées à être remplacées ou abrogées par l'avant-projet à l'examen. Pour éclairer ces derniers aspects, les auteurs de l'avant-projet devraient indiquer non seulement les mesures législatives et réglementaires qui devraient encore être adoptées de manière à parfaire la transposition de la directive 2004/82/CE mais aussi les arrêtés royaux qu'il y aura lieu de modifier ou d'abroger.

⁶ Voir, sur ce point, le considérant 33 de la directive 2016/681/UE.

⁷ Le considérant 27 de la directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 'concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE' (ci-après « la directive 2010/65/UE ») encourage les États membres à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de l'Union, leurs propres tableaux qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la directive et les mesures de transposition, ainsi qu'à les rendre publics.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 191 à 194. Sur l'utilité de joindre de tels tableaux, voir le rapport annuel, 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 à 49.

Certes, un de ces tableaux a été transmis à la section de législation à la demande de l'auditeur-rapporteur. Il établit la correspondance entre les trois directives partiellement transposées et l'avant-projet. Il n'en demeure pas moins que certaines des informations qui, comme il vient d'être indiqué, auraient dû y figurer n'y sont pas reprises et, par ailleurs, manque toujours le tableau qui procède à la correspondance en sens inverse.

En tout état de cause, il eût été souhaitable de communiquer ces tableaux⁹ à la section de législation en accompagnement de la demande d'avis.

En outre, ces tableaux de transposition doivent être corrects, ce qui n'est pas le cas de celui dont la section de législation a pu disposer. Ainsi, à titre d'exemple, ce tableau mentionne que l'article 52, §§ 1^{er} et 2, de l'avant-projet transpose l'article 19 de la directive 2016/681/UE alors que l'article 19 « Réexamen » concerne au premier chef la Commission et non les États membres. De même, selon le même tableau, l'article 52, § 2, transpose également l'article 20 de la directive 2016/681/UE alors que la transposition, censée concerner des données statistiques, ne mentionne nulle part celles-ci et se borne à imposer la production d'un rapport dont « la teneur » est déterminée par le Ministre de l'Intérieur.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront à ce que le Parlement dispose de tous les tableaux de correspondance correctement établis et complétés et les joindront au projet de loi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Un avant-projet de loi ne doit pas contenir de préambule¹⁰. Par contre, il doit comporter un arrêté de présentation. Un tel arrêté ne doit pas mentionner l'avis du Conseil d'État¹¹.

Dès lors, la mention de l'avis du Conseil d'État sera omise de l'arrêté de présentation.

FORMULE DE PRÉSENTATION

La formule de présentation est incorrecte¹².

⁹ Le document présentant en vis-à-vis les textes de la seule directive 2016/681/UE et de l'avant-projet, qui figure dans le dossier joint à la demande d'avis, ne permet pas de pallier l'absence de véritables tableaux de transposition.

¹⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 18. Voir l'avis 55.645/4 donné le 12 mars 2014 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers'.

¹¹ *Ibid.*, recommandations n°s 226 et s.

¹² *Ibid.*, recommandation n° 227 et formule F 4-1-10-1.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 de l'avant-projet énonce que ce dernier transpose la directive 2004/82/CE, la directive 2010/65/UE et la directive 2016/681/UE.

Il convient de mentionner que l'avant-projet ne transpose que partiellement ces trois directives. La portée de la directive 2010/65/UE est, en effet, plus vaste que celle de l'avant-projet. Pour ce qui concerne les directives 2004/82/CE et 2016/681/UE, leur transposition complète nécessitera l'adoption de plusieurs arrêtés d'exécution.

L'article 2 de l'avant-projet doit, en outre, être complété par la mention de la numérotation de cette dernière directive.

Enfin, il est inutile de préciser que la loi transpose les directives qu'elle mentionne « en droit belge » car cela va de soi¹³.

Article 8

1. Le texte français de l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet doit être corrigé afin d'y séparer le membre de phrase introductif de l'énumération, du point 1, de cette dernière.

2. Au paragraphe 1^{er}, points 1 et 2, de l'avant-projet, il est précisé que les données des passagers sont traitées aux fins de la recherche et de la poursuite, en ce compris l'exécution des peines ou des mesures limitatives de liberté, relatives aux infractions graves qui y sont énumérées.

La section de législation s'interroge sur la portée du qualificatif « grave ». S'il signifie que seules les infractions « graves » aux dispositions légales visées dans cet article permettent un traitement des données des passagers, il convient de préciser la portée de cette notion d'infraction grave.

Si, par contre, cet adjectif vise simplement à signaler que les différentes infractions énumérées le sont en raison de leur gravité, mieux vaut l'omettre du dispositif, et laisser cette précision au seul commentaire de la disposition examinée.

3. Au paragraphe 1^{er}, point 1, de l'avant-projet, il convient de vérifier s'il ne faut pas viser également l'article 90^{ter}, § 2, 8°, du Code d'instruction criminelle, afin de transposer le point 15. Vol organisé ou vol à main armée, de l'annexe II de la directive 2016/681/UE.

Interrogé sur la transposition des points 17 et 26, les délégués du ministre ont répondu ce qui suit :

« Voor wat betreft namaak en piraterij: als misdrijven van gemeen recht, zijn deze niet weerhouden in de strafrechtelijke aanpak.

¹³ *Ibid.*, recommandation n° 94 et formule F 4-1-21.

Voor wat betreft de industriële spionage: is inbegrepen in artikel 8, § 1, punt 4 (bescherming van het economisch potentieel) van het voorontwerp van wet ».

4. Au paragraphe 1^{er}, point 4, de l'avant-projet, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle la mission confiée à la Sûreté de l'État par l'article 7, 3^o/1, de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignements et de sécurité'¹⁴, n'est pas mentionnée, comme c'est le cas pour la mission similaire confiée par l'article 11, § 1^{er}, 5^o, de la même loi, au Service général du renseignement et de la sécurité.

De l'accord des délégués du ministre, l'article 8 sera adapté et, le cas échéant, son commentaire sera complété sur ce point.

5. Aux fins d'illustrer la notion de « radicalisation violente » figurant à l'article 8, § 1^{er}, point 3, le commentaire de cette disposition renvoie à la circulaire GPI 78 du 31 janvier 2014, selon laquelle le radicalisme violent est un « processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes ». L'attention des auteurs de l'avant-projet est cependant attirée sur le fait que la définition ainsi fournie diffère de celle que retient l'article 3, 15^o, de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'. Selon cette disposition le « processus de radicalisation » est « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ».

Le législateur veillera à définir de manière cohérente et homogène la notion de radicalisation.

Article 9

Au paragraphe 2 de l'avant-projet, il convient de mentionner également, parmi les données d'enregistrement et d'embarquement, le « point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres », afin d'assurer la transposition de l'article 3, paragraphe 2, 5^e tiret, de la directive 2004/82/CE.

Article 15

Le droit de rectification est réglé par l'article 12 de la loi du 8 décembre 1992.

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, sera revu en conséquence.

¹⁴ Rechercher, analyser et traiter le renseignement relatif aux activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge.

Articles 18 à 21

Les articles 18 à 21, faisant partie du chapitre IX – Des délais de conservation, de l'avant-projet, doivent être complétés afin d'assurer la transposition de l'article 12, paragraphe 5, de la directive 2016/681/UE. Ce dernier dispose :

« 5. Le résultat du traitement visé à l'article 6, paragraphe 2, point a), n'est conservé par l'UIP que le temps nécessaire pour informer les autorités compétentes et, conformément à l'article 9, paragraphe 1, pour informer les UIP des autres États membres de l'existence d'une concordance positive. Lorsque, à la suite du réexamen individuel par des moyens non automatisés visé à l'article 6, paragraphe 5, le résultat du traitement automatisé s'est révélé négatif, il peut néanmoins être archivé tant que les données de base n'ont pas été effacées au titre du paragraphe 4 du présent article, de manière à éviter de futures 'fausses' concordances positives ».

Article 23

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 1, le mot « leur » doit être remplacé par les mots « leurs demandes ».

Articles 28 et 29

Les articles 28 et 29, faisant partie du chapitre XI – Du traitement des données des passagers en vue de l'amélioration du contrôle au(x) frontière(s) et de la lutte contre l'immigration illégale, de l'avant-projet, font usage de la notion de « frontières extérieures » de la Belgique. Cette notion de frontières extérieures est définie à l'article 2, b), de la directive 2004/82/CE, que transpose plus spécifiquement le chapitre XI de l'avant-projet.

Il convient également d'en donner la définition soit dans le chapitre IV, soit dans le chapitre XI, de l'avant-projet.

Articles 28 à 31

Aucune disposition de l'avant-projet ne transpose l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la directive 2004/82/CE. Cette disposition impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires afin d'établir l'obligation, pour les transporteurs – à savoir, selon l'article 2, a), de la directive 2004/82/CE « toute personne physique ou morale qui assure, à titre professionnel, le transport de personnes par voie aérienne » –, « d'effacer, dans les 24 heures suivant l'arrivée du moyen de transport visé à l'article 3, paragraphe 1, les données à caractère personnel qu'ils ont recueillies et transmises aux autorités chargées du contrôle aux frontières aux fins de la présente directive ».

Actuellement, la transposition de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de la directive 2004/82/CE est assurée par l'article 4, alinéa 4, de l'arrêté royal du 11 décembre 2006 'concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers'. Cette disposition oblige les transporteurs à effacer « dans les 24 heures suivant

l'arrivée du vol, les données à caractère personnel qu'ils ont recueillies et transmises aux autorités chargées du contrôle des personnes aux frontières extérieures ».

Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet entend « régler l'utilisation des données des passagers pour les finalités prévues par la Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers. L'arrêté royal du 11 décembre 2006 transposant la directive 2004/82/CE est abrogée ».

Dès lors que la volonté est d'assurer la transposition de la directive 2004/82/CE au moyen de l'avant-projet à l'examen, il y a lieu de compléter ce dernier par une disposition assurant la transposition de l'article 6, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, de cette directive. Étant donné que l'avant-projet impose l'obligation de transmission des données des passagers, non seulement aux transporteurs aériens auxquels s'applique la directive 2004/82/CE, mais également aux transporteurs maritimes, ferroviaires ou terrestres ainsi qu'aux opérateurs de voyage¹⁵, il y aura lieu de veiller à définir le champ d'application de l'obligation d'effacement des données de manière conforme au principe d'égalité.

Article 39

La disposition mentionne « des formes graves de criminalité » qui sont définies à l'article 3, 9°, de la directive 2016/681/UE. Il convient d'insérer cette disposition dans l'avant-projet.

Article 42

1. Au paragraphe 1^{er}, point 1, pour assurer une transposition correcte de l'article 11, paragraphe 2, a), de la directive 2016/681/UE, le mot « actuelle » sera, dans la version française, remplacé par celui de « réelle ».

Dans la version néerlandaise de la même disposition, on écrira par ailleurs « specifiek » au lieu de « precies »

2. Afin d'assurer la transposition la plus exacte de la directive 2016/681/UE, il faut mentionner dans la phrase introductive du paragraphe 2 que le transfert des données sans accord préalable de l'U.I.P. de l'État membre dont les données ont été obtenues n'est autorisé « que dans des circonstances exceptionnelles et uniquement si » les autres conditions sont remplies.

3. Au paragraphe 2, le texte de l'avant-projet ne mentionne pas que « le transfert est dument enregistré et soumis à une vérification ex post » comme l'impose l'article 11, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive 2016/681/UE.

¹⁵ Voir les définitions des notions de « transporteurs », « opérateur de voyage », « transport par voie aérienne », « transport par voie terrestre », « transport par voie ferroviaire » et « transport par voie maritime » données par l'article 7, 1° à 6°, de l'avant-projet.

Article 45

1.1. Le paragraphe 6 prévoit qu'« [u]n recours de pleine juridiction est ouvert » contre la décision du ministre d'infliger une amende au transporteur ou à l'opérateur de voyage en cas de méconnaissance des obligations fixées aux articles 4 à 6 de l'avant-projet, sans indiquer de quel recours il s'agit ni devant quelle juridiction il est ouvert.

1.2. À ce propos, le commentaire de l'article précise que le recours est ouvert devant le Conseil d'État. Toutefois, il énonce des considérations discordantes en ce qui concerne la nature du recours ainsi ouvert au transporteur ou à l'opérateur de voyage.

En effet, il indique « qu'un droit d'appel de pleine juridiction en cas de sanction effective est reconnu aux transporteurs et opérateurs de voyage » et que « [l]e Conseil d'État exerce dans ce cadre un contrôle de pleine juridiction tel que prévu par les principes généraux de droit et la loi (article 16/8° des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973) ».

Il semble s'en déduire que le législateur entendrait déroger au droit commun du recours en annulation réglé par l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après « les lois coordonnées sur le Conseil d'État ») en instituant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État un recours de pleine juridiction au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, 8°, de ces lois.

Toutefois, ce même commentaire énonce que « [l]a décision d'infliger une amende administrative relève d'une autorité publique. Compte tenu de sa compétence générale en la matière, le Conseil d'État sera compétent afin de contrôler si l'amende administrative procède d'une mesure d'une autorité prise en excès de pouvoir ou non. [...] Le contrôle consistera à veiller que la décision de l'autorité repose sur un fondement au niveau des faits ou que la décision relève d'une qualification juridique correcte ou que la sanction infligée n'est pas manifestement disproportionnée avec les faits constatés. En cas d'annulation de la décision, l'autorité doit se conformer à l'arrêt du Conseil d'État. Si l'autorité entend prendre une nouvelle décision, elle ne peut se départir des motifs de l'arrêt d'annulation ».

De ces considérations et en particulier de la mention d'un arrêt « d'annulation », il paraît se déduire que le recours envisagé est le recours en annulation institué par l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Ces incertitudes doivent être levées.

1.3. À cet égard, s'agissant d'une amende administrative présentant un caractère pénal suffisamment prononcé au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur la circonstance que l'exigence d'un recours juridictionnel effectif peut être satisfaite par la faculté d'introduire devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État un

recours en annulation de la décision qui la prononce, sans devoir nécessairement s'inscrire dans le cadre défini par l'article 16, alinéa 1^{er}, 8°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ¹⁶.

Si la volonté des auteurs de l'avant-projet est de soumettre les amendes au régime du recours en annulation réglé par l'article 14, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, l'article 45, § 6, deuxième phrase, doit être omis.

1.4. Au contraire, si, dans le prolongement de l'observation faite par l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État dans son avis 53.317/AG ¹⁷, selon laquelle « [d]es motifs d'économie processuelle commandent certes que les amendes administratives fassent l'objet d'un contentieux de pleine juridiction », les auteurs de l'avant-projet entendent consacrer un nouveau recours de pleine juridiction au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, 8°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le dispositif en projet doit, d'une part, être revu afin d'énoncer qu'« [u]n recours de pleine juridiction au sens de l'article 16, alinéa 1^{er}, 8°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, est ouvert contre cette décision » et, d'autre part, être complété par une disposition donnant en termes exprès un caractère suspensif à ce recours.

Dans cette conception, la disposition entre dans les prévisions de l'article 78, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, de la Constitution et doit dès lors faire l'objet d'un projet de loi distinct qui peut, le cas échéant, être conçu comme un projet visant à insérer cette disposition dans l'avant-projet à l'examen, étant entendu qu'il faudra alors veiller à ce que les deux lois à adopter entrent en vigueur à la même date ¹⁸.

Article 46

L'article 46 prévoit la possibilité, en cas de récidive, de suspendre, de limiter ou de retirer la licence ou le permis d'exploitation du transporteur ou de l'opérateur de voyage concerné.

S'agissant des « opérateurs de voyage », la section de législation n'aperçoit pas ce que recouvre – dans le cadre des compétences fédérales et dans le respect des compétences attribuées aux régions par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 1^{er}, 6° et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' – la notion de licence ou de permis d'exploitation.

¹⁶ En ce sens, voir notamment les arrêts Conseil d'État., 12 avril 2016, 234.336/XV et C.C., 30 mars 2011, n° 44/2011 cité par celui-ci.

¹⁷ Avis 53.317/AG donné le 25 juin 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 2277/001, pp. 89-134.

¹⁸ Voir l'avis 52.662/3 donné le 28 janvier 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 11 février 2014 'portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (I)' et la loi du 11 février 2014 'portant des mesures diverses visant à améliorer le recouvrement des peines patrimoniales et des frais de justice en matière pénale (II)', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n°s 53-2934/001 et 2935/001, p. 55.

Interrogé sur ce point, les délégués du ministre ont répondu :

« We erkennen de complexiteit van het opleggen van de sanctie 'intrekking vergunning', in de praktijk gaat het dan ook voornamelijk om de luchtvaartsector. We stellen voor om artikel 46 van het voorontwerp dan ook in die zin aan te passen ».

La disposition sera revue en conséquence.

Article 48

À l'alinéa 2, il y a lieu de remplacer les mots « la personne qui dévoile les secrets dont elle a connaissance » par les mots « la personne qui aura révélé les secrets en violation de l'alinéa 1^{er} »¹⁹.

Article 50

L'article 50 vise à insérer dans le Code d'instruction criminelle un nouvel article 46sexies.

Il convient ici de tenir compte de l'avant-projet de loi 'relative à l'amélioration des méthodes particulières de recherche et de certaines mesures d'enquête concernant Internet, les communications électroniques et les télécommunications', qui a fait l'objet de l'avis 59.199/3 de la section de législation, donné le 9 mai 2016, et dont l'article 7 vise également à insérer un nouvel article 46sexies dans le même code.

Article 51

La phrase liminaire doit préciser que la modification s'insère dans la sous-section 2 de la section 1^{re} du chapitre III de loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'.

Article 53

Il convient de viser plus précisément l'article 32, alinéa 4, de la loi du 27 juin 1937 'portant révision de (...), inséré par la loi du 15 mai 2006'.

¹⁹ Voir dans le même sens les articles 23 et 24 de la loi du 11 décembre 1998 'relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité' et l'article 43 de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'.

OBSERVATION FINALE

Il convient d'ajouter à l'avant-projet une disposition assurant la transposition de l'article 15 de la directive 2016/681/UE relatif aux missions de l'autorité nationale de contrôle, lequel dispose :

« Article 15. Autorité de contrôle nationale

1. Chaque État membre prévoit que l'autorité de contrôle nationale visée à l'article 25 de la décision-cadre 2008/977/JAI est chargée de fournir des conseils sur l'application, sur son territoire, des dispositions adoptées par les États membres en vertu de la présente directive et de surveiller l'application de celles-ci. L'article 25 de ladite décision-cadre s'applique.
2. Ces autorités de contrôle nationales exercent les activités au titre du paragraphe 1 en ayant en vue la protection des droits fondamentaux en matière de traitement des données à caractère personnel.
3. Chaque autorité de contrôle nationale :
 - a) traite les réclamations introduites par toute personne concernée, enquête sur l'affaire et informe la personne concernée de l'état d'avancement du dossier et de l'issue de la réclamation dans un délai raisonnable ;
 - b) vérifie la licéité du traitement des données, effectue des enquêtes, des inspections et des audits conformément au droit national, de sa propre initiative ou en se fondant sur une réclamation visée au point a).
4. Chaque autorité de contrôle nationale conseille, sur demande, toute personne concernée quant à l'exercice des droits que lui confèrent les dispositions adoptées en vertu de la présente directive ».

Les différentes références faites à la Commission de la protection de la vie privée, aux articles 3, § 2, 14, §§ 2 et 4, 15, § 3, alinéa 2, 17, alinéa 1^{er}, 23, § 2, alinéa 2, 29, § 4, alinéas 3 et 4, 30, § 1^{er}, et 44, §§ 2 et 4, de l'avant-projet, ne permettent, en effet, pas d'assurer une transposition complète de l'article 15 de la directive 2016/681/UE.

Dans le cadre de la transposition de cette disposition, il pourrait également être envisagé de modifier les missions de l'Organe de contrôle de la gestion de l'information policière, créé par l'article 36^{ter} de la loi du 8 décembre 1992.

Interrogé sur cette question et sur l'éventualité de faire intervenir, au titre d'autorité nationale de contrôle, l'Organe de contrôle de la gestion de l'information policière, créé par l'article 36^{ter} de la loi du 8 décembre 1992, les délégués du ministre ont répondu :

« Bovendien voorziet het voorontwerp van wet nog een bijkomende garantie voor de bescherming van de gegevens, namelijk de aanduiding van een specifieke functionaris voor de gegevensbescherming.

Het voorontwerp van wet doet geen afbreuk aan de volheid van bevoegdheden van het controleorgaan op de politionele informatie in de zin van art. 36^{ter} van de wet van 8/12/1992. Indien gewenst kunnen we dit expliciteren in de Memorie van Toelichting ».

Le texte sera, le cas échéant, revu et à tout le moins le commentaire de l'article sera complété.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Le projet contient certaines erreurs grammaticales et typographiques. Les auteurs de l'avant-projet veilleront à les corriger.
2. Les chapitres seront numérotés en chiffres arabes ²⁰.
3. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ²¹.

*

²⁰ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

²¹ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Volgens artikel 3, § 1 (lees: eerste lid) “bepaalt” het voorliggende voorontwerp “de verplichtingen van de vervoerders en reisoperatoren¹ inzake de doorgifte van gegevens van passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied”.

Die verplichtingen die het voorontwerp aan de vervoerders en “reisoperatoren” oplegt, worden vervolgens bepaald in de artikelen 4 tot 6, die hoofdstuk III van het voorontwerp vormen. Krachtens de artikelen 45 en 46, die deel uitmaken van afdeling 1 van hoofdstuk XIV van het voorontwerp, wordt de niet-nakoming van die verplichtingen gestraft met een administratieve geldboete met de mogelijkheid om in geval van recidive de licentie of de exploitatievergunning van de betrokken vervoerder of “reisoperator” te schorsen, te beperken of in te trekken.

Gelet op die strekking moet voorts worden aangenomen dat het voorliggende voorontwerp ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid voor de reglementering op het vervoer, in de zin van artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Overeenkomstig die bepaling moeten de gewestregeringen dus betrokken worden bij het opstellen van het voorliggende voorontwerp van wet.

ALGEMENE OPMERKINGEN

SAMENHANG VAN HET VOORLIGGENDE VOORONTWERP MET DE WET VAN 8 DECEMBER 1992 ‘TOT BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER TEN OPZICHTE VAN DE VERWERKING VAN PERSOONSgegevens’ EN MET HET BEGINSSEL VAN GELIJKE BEHANDELING

1. Hoofdstuk XI, “De verwerking van de passagiersgegevens ter verbetering van de grenscontroles en ter bestrijding van de illegale immigratie”, eindigt met een artikel 31 dat luidt als volgt:

“Art. 31. De verwerking van de passagiersgegevens krachtens dit hoofdstuk

¹ De steller van het ontwerp wordt verzocht na te gaan of het niet beter is te werken met de term “reisorganisatoren” of “touroperators” in plaats van met de term “reisoperatoren”, die in het vervolg van dit advies telkens tussen aanhalingstekens zal worden geplaatst.

gebeurt overeenkomstig de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.”

Volgens de toelichting bij die bepaling strekt ze ertoe te voldoen aan de vereisten van richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven’ (hierna “richtlijn 2004/82/EG” genoemd). Het is evenwel niet nodig daaraan te herinneren, aangezien de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’ (hierna “de wet van 8 december 1992” genoemd) betrekking heeft op elke verwerking van persoonsgegevens die er niet geheel of gedeeltelijk van uitgesloten is.

Een fundamentele bezwaar is dat de formulering van artikel 31 bekritiseerd dient te worden doordat ze aldus geïnterpreteerd zou kunnen worden dat de verwerking van de passagiersgegevens die uitgevoerd wordt krachtens bepalingen van andere hoofdstukken van het voorontwerp van wet, en meer bepaald van hoofdstuk X, mogelijk niet “overeenkomstig de wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer” zou plaatsvinden.

Voor een dergelijke interpretatie *a contrario* kan echter niet gesteund worden op enige bepaling van het voorontwerp of van de wet van 8 december 1992. In vele bepalingen van het voorontwerp wordt immers verwezen hetzij naar bepalingen van de wet van 8 december 1992,² hetzij naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.³

Het besluit is dan ook dat artikel 31 van het voorontwerp beter vervangen zou worden door een bepaling waarin op meer algemene wijze in herinnering wordt gebracht dat de verwerkingen van passagiersgegevens, uitgevoerd met toepassing van het voorontwerp, onder de wet van 8 december 1992 vallen.

Eventuele afwijkingen van de algemene regels die uitgevaardigd zijn bij de wet van 8 december 1992⁴ en verband houden met de verwerkingen van gegevens die door het voorontwerp worden geregeld, moeten bovendien voldoende duidelijk worden geformuleerd om alle twijfel over hun werkelijke strekking weg te nemen. Daarom zouden ze zoveel mogelijk in de wet van 8 december 1992 ingevoegd moeten worden.⁵

2.1. Bij verscheidene bepalingen van het voorontwerp wordt de Koning ertoe gemachtigd uitvoeringsmaatregelen te nemen waarvan de strekking noodzakelijkerwijze gevolgen zal hebben voor de naleving van inzonderheid artikel 22 van de Grondwet en van de wet van 8 december 1992. Dat geldt voor:

² De artikelen 7, 12° en 13°, 15, §§ 2 en 3, eerste lid, 31, 33 en 44, § 2, van het voorontwerp.

³ De artikelen 3, § 2, 14, §§ 2 en 4, 15, § 3, tweede lid, 17, eerste lid, 23, § 2, tweede lid, 29, § 4, derde en vierde lid, 30, § 1, en 44, §§ 2 en 4, van het voorontwerp.

⁴ Voor de mate waarin op grond van de bestrijding van terrorisme aanvaard kan worden dat rechten en vrijheden, en meer bepaald die betreffende het recht op eerbiediging van het privéleven, ingeperkt worden, zie advies 58.729/AV, op 26 januari 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 27 april 2016 ‘inzake aanvullende maatregelen ter bestrijding van terrorisme’ (algemene opmerkingen nrs. 5 tot 9), *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-1727/001, 89-135.

⁵ Zie artikel 3, §§ 3 en volgende, van de wet van 8 december 1992.

- artikel 3, § 2, van het voorontwerp waarin aan de Koning de bevoegdheid wordt verleend om, “na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer”, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, per vervoersector en voor de “reisoperators” te bepalen welke “passagiersgegevens (...) moeten worden doorgestuurd” en “de nadere regels voor het doorsturen” voor te schrijven;

- artikel 6, § 3, van het voorontwerp waarbij aan de Koning de taak wordt opgedragen om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de nadere regels te bepalen van de verplichtingen die in de paragrafen 1 en 2 van datzelfde artikel aan respectievelijk de vervoerders en de “reisoperators” worden opgelegd, namelijk enerzijds het doorsturen van de vereiste passagiersgegevens en anderzijds zich ervan te vergewissen “dat de passagiersgegevens bedoeld in artikel 9, § 1, 18° volledig, juist en actueel zijn. Hiervoor controleren zij de overeenstemming tussen de reisdocumenten en de identiteit van de betrokken passagier(s).”

2.2. In de toelichting bij artikel 3 wordt het volgende gesteld: “Teneinde rekening te houden met de specificiteit van elke vervoersector en van de operators, zal een koninklijk besluit, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, voor elke sector bepalen welke passagiersgegevens (...) moeten worden doorgegeven en volgens welke nadere modaliteiten.”

Voor de tenuitvoerlegging van artikel 3 moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat de Koning enkel gemachtigd wordt om te bepalen welke van de in artikel 9 van het voorontwerp vermelde gegevens de vervoerders, naargelang van de sector waartoe ze behoren, moeten doorsturen.

Daaruit volgt dat pas na het opstellen van het ontwerp of de ontwerpen van koninklijk besluit gecontroleerd zal kunnen worden of de persoonsgegevens van de passagiers die de vervoerder moet verzamelen en doorsturen, noodzakelijk, toereikend, ter zake dienend en evenredig zijn in het licht van de doelstellingen. Bij de huidige stand van het dispositief is de afdeling Wetgeving niet in staat om een dergelijke controle uit te voeren.

Hetzelfde geldt in verband met de naleving van het beginsel van de gelijke behandeling van de economische actoren in de verschillende vervoerssectoren en van de passagiers bij de vaststelling van dat koninklijk besluit of die koninklijke besluiten. Ook op dat punt beschikt de afdeling Wetgeving momenteel niet over voldoende gegevens om zich met kennis van zaken te kunnen uitspreken.

2.3. Een soortgelijk voorbehoud moet worden gemaakt bij artikel 6 van het voorontwerp doordat de paragrafen 1 en 2 de verplichting inhouden om te controleren of de reisdocumenten overeenstemmen met de identiteit van de betrokken passagier(s), terwijl in paragraaf 3 de Koning ermee belast wordt de nadere regels ter zake vast te stellen.

In de toelichting bij het artikel wordt echter het volgende gesteld:

“Er bestaat geen enkele Europese verplichting voor vervoerders om de overeenstemming tussen de identiteit en het vervoerbewijs te controleren. Niettemin zijn er negen Europese lidstaten die deze wettelijke verplichting opleggen aan onder meer luchtvaartmaatschappijen (onder andere Portugal, Spanje, Italië, Griekenland, Bulgarije,

Hongarije en Roemenië).

De Belgische wetgeving voorzag tot op heden niet in deze verplichting. Het spreekt voor zich dat de verplichting voor vervoerders en reisoperatoren om passagiersgegevens door te geven, moet kunnen worden gebaseerd op een verplichting om de overeenstemming van de documenten te controleren.

Deze verplichting houdt rekening met de specificiteit van de vervoerders en reisoperatoren. In dit opzicht zullen de reisoperatoren worden onderworpen aan een middelenverbintenis.

De identiteit van de passagier kan vastgesteld worden aan de hand van een authentiek document dat in het land van de betrokken passagier aanvaard wordt als geldig identiteitsdocument. Dit om geen beperking op het vrij verkeer van personen binnen de Schengen-ruimte te creëren.”

Het principe en de nadere regels van die nieuwe verplichting, die los van iedere dwingende Europese tekst aan de vervoerders wordt opgelegd, moeten in overeenstemming zijn met artikel 22 van de Grondwet en met de wet van 8 december 1992, *a fortiori* wanneer die verplichting ook geldt voor de “reisoperatoren” die niet vallen onder richtlijn 2016/681/EU van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘over het gebruik van persoonsgegevens van passagiers (PNR-gegevens) voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van terroristische misdrijven en ernstige criminaliteit’ (hierna “richtlijn 2016/681/EU” genoemd).⁶ Bij de huidige stand van het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, heeft zij zulks niet kunnen nagaan voor de nadere regels van de nieuwe verplichting, bepaald in artikel 6, § 3, van het voorontwerp, terwijl ze evenmin heeft kunnen controleren of het gelijkheidsbeginsel, gewaarborgd door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in acht genomen wordt.

OMZETTINGSTABELLEN

De memorie van toelichting moet worden aangevuld met een tabel met de overeenstemming tussen de tekst van het voorontwerp en de tekst van de relevante Europese rechtsnormen,⁷ alsook met een tabel met de overeenstemming in omgekeerde zin,⁸ opdat de wetgevende kamers zich met kennis van zaken kunnen uitspreken over de keuze van de middelen die de stellers van het voorontwerp aanwenden om te zorgen voor de omzetting van de richtlijnen in kwestie en om te voorkomen dat de uitoefening van het recht tot amenderen dat in artikel 76 van de Grondwet vastgelegd is, verder gaat dan de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die door het Europees recht aan de lidstaten gelaten wordt.

⁶ Zie hierover overweging 33 van richtlijn 2016/681/EU.

⁷ Bij overweging 27 van richtlijn 2010/65/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 ‘betreffende meldingsformaliteiten voor schepen die aankomen in en/of vertrekken uit havens van de lidstaten en tot intrekking van Richtlijn 2002/6/EG’ (hierna “richtlijn 2010/65/EU” genoemd) worden de lidstaten ertoe aangespoord voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen, en daarin, voor zover mogelijk, het verband weer te geven tussen de richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en deze tabellen openbaar te maken.

⁸ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 191 tot 194. Over het nut om dergelijke tabellen bij het ontwerp te voegen, zie het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, 47 tot 49.

Die overeenstemmingstabellen zouden het bovendien mogelijk maken gemakkelijk na te gaan of de verschillende artikelen van de drie voornoemde richtlijnen volledig dan wel slechts gedeeltelijk omgezet zijn en te weten welke bepalingen ertoe strekken voor deze omzetting te zorgen, ongeacht of het gaat om reeds bestaande bepalingen in het Belgische rechtsbestel, om de bepalingen van het onderzochte voorontwerp, om bepalingen die nog uitgevaardigd moeten worden, inzonderheid bij koninklijk besluit, of om bepalingen die thans in de Belgische rechtsorde van kracht zijn en die bij het onderzochte voorontwerp vervangen of opgeheven moeten worden. Om deze laatste aspecten te verduidelijken, zouden de stellers van het voorontwerp niet alleen moeten aangeven welke wets- en verordeningsbepalingen nog uitgevaardigd zouden moeten worden om de omzetting van richtlijn 2004/82/EG volledig tot stand te brengen, maar ook welke koninklijke besluiten gewijzigd of opgeheven moeten worden.

Op verzoek van de auditeur-rapporteur is weliswaar een van die tabellen aan de afdeling Wetgeving overgezonden. Daarin wordt de overeenstemming vastgesteld tussen de drie richtlijnen die gedeeltelijk omgezet worden en het voorontwerp. Dat neemt niet weg dat bepaalde van de inlichtingen die, zoals zonet aangegeven is, daarin hadden moeten voorkomen daarin niet opgenomen zijn terwijl ook de tabel met de overeenstemming in omgekeerde zin nog steeds ontbreekt.

Het zou hoe dan ook beter geweest zijn als die tabellen⁹ samen met de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State waren bezorgd.

Bovendien moeten die omzettingstabellen correct zijn, wat niet het geval is met de omzettingstabel waarover de afdeling Wetgeving beschikt heeft. Zo vermeldt die tabel bijvoorbeeld dat artikel 52, §§ 1 en 2, van het voorontwerp voorziet in de omzetting van artikel 19 van richtlijn 2016/681/EU, terwijl artikel 19, “Evaluatie”, in eerste instantie op de Commissie en niet op de lidstaten betrekking heeft. Zo ook voorziet artikel 52, § 2, volgens dezelfde tabel eveneens in de omzetting artikel 20 van richtlijn 2016/681/EU, terwijl in de omzetting, die geacht wordt op statistische gegevens betrekking te hebben, nergens melding gemaakt wordt van die gegevens en louter voorgeschreven wordt dat een verslag wordt opgesteld waarvan de minister van Binnenlandse Zaken de “inhoud” bepaalt.

De stellers van het voorontwerp dienen erop toe te zien dat het parlement over alle correct opgemaakte en aangevulde omzettingstabellen beschikt, en moeten die bij het wetsontwerp voegen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

INDIENINGSBESLUIT

In een voorontwerp van wet hoort geen aanhef.¹⁰ Er moet daarentegen wel een

⁹ In het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevindt zich een document waarin alleen de tekst van richtlijn 2016/681/EU en die van het voorontwerp tegenover elkaar staan, maar dat kan niet verhelpen dat er geen echte omzettingstabellen zijn.

¹⁰ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 18. Zie advies 55.645/4, op 12 maart 2014

indieningsbesluit in voorkomen. In een dergelijk besluit moet het advies van de Raad van State niet worden vermeld.¹¹

De vermelding van het advies van de Raad van State moet bijgevolg uit het indieningsbesluit worden weggelaten.

INDIENINGSFORMULE

De indieningsformule is onjuist.¹²

DISPOSITIEF

Artikel 2

In artikel 2 van het voorontwerp wordt vermeld dat deze wet de omzetting vormt van richtlijn 2004/82/EG, richtlijn 2010/65/EU en richtlijn 2016/681/EU.

Er moet worden opgemerkt dat het voorontwerp slechts voorziet in de gedeeltelijke omzetting van die drie richtlijnen. De strekking van richtlijn 2010/65/EU is immers ruimer dan die van het voorontwerp terwijl voor de volledige omzetting van de richtlijnen 2004/82/EG en 2016/681/EU verscheidene uitvoeringsbesluiten vastgesteld zullen moeten worden.

In artikel 2 van het voorontwerp moet bovendien het nummer van die laatstgenoemde richtlijn worden vermeld.

Ten slotte is het niet nodig te preciseren dat de wet de vermelde richtlijnen “in Belgisch recht” omzet, aangezien dat vanzelf spreekt.¹³

Artikel 8

1. De Franse tekst van artikel 8, § 1, van het voorontwerp moet worden verbeterd zodat het zinsdeel dat de opsomming inleidt, wordt gescheiden van punt 1 van die opsomming.
2. In paragraaf 1, punten 1 en 2, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op het opsporen en vervolgen van de ernstige strafbare feiten die daarin worden opgesomd met inbegrip van de uitvoering van straffen of vrijheidsbeperkende maatregelen met betrekking daartoe.

gegeven over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’.

¹¹ *Ibid.*, aanbevelingen 226 e.v.

¹² *Ibid.*, aanbeveling 227 en formule F-4-1-10-1.

¹³ *Ibid.*, aanbeveling 94 en formule F 4-1-21.

De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat de strekking is van het adjectief “ernstig”. Indien het betekent dat de passagiersgegevens alleen mogen worden verwerkt op grond van de “ernstige” schendingen van de wettelijke bepalingen die in dat artikel zijn opgesomd, moet de strekking van het begrip “ernstig misdrijf” nader worden bepaald.

Indien dat adjectief er daarentegen gewoon toe strekt erop te wijzen dat de verschillende strafbare feiten worden opgesomd op grond van hun ernst, zou het beter uit de tekst worden weggelaten en zou die precisering beter alleen in de toelichting bij de voorliggende bepaling worden aangebracht.

3. Er moet worden nagegaan of in paragraaf 1, punt 1, van het voorontwerp niet eveneens moet worden verwezen naar artikel 90ter, § 2, 8°, van het Wetboek van Strafvordering, om te voorzien in de omzetting van punt 15, “georganiseerde en gewapende diefstal”, van bijlage II van richtlijn 2016/381/EU.

Op een vraag over de omzetting van de punten 17 en 26 hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord:

“Voor wat betreft namaak en piraterij: als misdrijven van gemeen recht, zijn deze niet weerhouden in de strafrechtelijke aanpak.

Voor wat betreft de industriële spionage: is inbegrepen in artikel 8, § 1, punt 4 (bescherming van het economisch potentieel) van het voorontwerp van wet.”

4. De afdeling Wetgeving begrijpt niet waarom in paragraaf 1, punt 4, van het voorontwerp geen melding wordt gemaakt van de opdracht die bij artikel 7, 3°/1, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst’ aan de Veiligheid van de Staat is verleend,¹⁴ zoals het geval is voor de soortgelijke opdracht die bij artikel 11, § 1, 5°, van dezelfde wet aan de Algemene Dienst inlichting en veiligheid is verleend.

De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat artikel 8 moet worden aangepast en dat, in voorkomend geval, de toelichting erbij op dat punt moet worden aangevuld.

5. Ter illustratie van het begrip “gewelddadige radicalisering” dat in artikel 8, § 1, 3°, voorkomt, verwijst de toelichting bij die bepaling naar omzendbrief GPI 78 van 31 januari 2014, luidens welke gewelddadige radicalisering “een proces [is] waardoor een individu of een groep dusdanig beïnvloed wordt dat het individu of de groep in kwestie mentaal bereid is om extremistische daden te plegen, gaande tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen”. De stellers van het voorontwerp worden er echter opmerkzaam op gemaakt dat die definitie verschilt van de definitie in artikel 3, 15°, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst’. Volgens die bepaling is het “radicaliseringsproces” “een proces waarbij een individu of een groep van individuen op dusdanige wijze wordt beïnvloed dat dit individu of deze groep van individuen mentaal gevormd wordt of bereid is tot het plegen van terroristische handelingen”.

¹⁴ Het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied.

De wetgever moet erop toezien dat van het begrip “radicalisering” een consistente en logische definitie wordt gegeven.

Artikel 9

Met het oog op de omzetting van artikel 3, lid 2, vijfde streepje, van richtlijn 2004/82/EG, moet in paragraaf 2 van het voorontwerp bij de check-in- en instapgegevens ook melding gemaakt worden van de “grensdoorlaatpost van binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten.

Artikel 15

Het recht om gegevens te doen verbeteren wordt geregeld door artikel 12 van de wet van 8 december 1992.

Paragraaf 3, eerste lid, moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikelen 18 tot 21

De artikelen 18 tot 21 die deel uitmaken van hoofdstuk IX – Bewaartermijnen, van het voorontwerp moeten worden aangevuld met het oog op de omzetting van artikel 12, lid 5, van richtlijn 2016/681/EU. Dat vijfde lid luidt als volgt:

“5. De PIE bewaart het resultaat van de in artikel 6, lid 2, onder a), bedoelde verwerking niet langer dan noodzakelijk is om een overeenstemming te kunnen melden aan de bevoegde instanties en, overeenkomstig artikel 9, lid 1, aan de PIE's van andere lidstaten. Indien het resultaat van geautomatiseerde verwerking na een afzonderlijke niet-geautomatiseerde controle als bedoeld in artikel 6, lid 5, negatief blijkt te zijn, kan dit niettemin worden opgeslagen om ‘valse’ overeenkomsten in de toekomst te voorkomen, voor zover de onderliggende gegevens niet op grond van lid 4 van dit artikel worden gewist”.

Artikel 23

In de Franse tekst van paragraaf 2, eerste lid, punt 1, moet het woord “leur” worden vervangen door de woorden “leurs demandes”.

Artikelen 28 en 29

In de artikelen 28 en 29, die behoren tot hoofdstuk XI – De verwerking van de passagiersgegevens ter verbetering van de grenscontroles en ter bestrijding van de illegale immigratie, van het voorontwerp wordt het begrip “buitengrenzen” van België gebruikt. Dat begrip buitengrenzen wordt gedefinieerd in artikel 2, b), van richtlijn 2004/82/EG dat meer bepaald bij hoofdstuk XI van het voorontwerp wordt omgezet.

De definitie van het begrip behoort ook hetzij in hoofdstuk IV, hetzij in hoofdstuk XI van het voorontwerp te worden gegeven.

Artikelen 28 tot 31

Geen enkele bepaling van het voorontwerp is de omzetting van artikel 6, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 2004/82/EG. Bij die bepaling wordt aan de lidstaten opgelegd om de nodige maatregelen te nemen teneinde de vervoerders – zijnde volgens artikel 2, a), van richtlijn 2004/82/EG iedere “natuurlijke of rechtspersoon die het beroepsmatige vervoer van personen door de lucht verricht” – te verplichten “binnen 24 uur na aankomst van het vervoermiddel overeenkomstig artikel 3, lid 1, de in het kader van deze richtlijn door hen verzamelde en aan de grensautoriteiten verstrekte persoonsgegevens te vernietigen”.

Thans zorgt artikel 4, vierde lid, van het koninklijk besluit van 11 december 2006 ‘betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven’ voor de omzetting van artikel 6, lid 1, vierde alinea, van richtlijn 2004/82/EG. Bij die bepaling worden de vervoerders ertoe verplicht om “binnen 24 uur na aankomst van de vlucht, de door hen verzamelde en aan de met de controle van personen aan de buitengrenzen belaste overheden verstrekte persoonsgegevens” te vernietigen.

Volgens de memorie van toelichting strekt het voorontwerp tot “regeling van het gebruik van passagiersgegevens voor de doelen van de Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven. Het koninklijk besluit van 11 december 2006 dat richtlijn 2004/82/EG omzet, wordt opgeheven”.

Aangezien het de bedoeling is dat richtlijn 2004/82/EG wordt omgezet bij het voorliggende voorontwerp, behoort dat voorontwerp te worden aangevuld met een bepaling die voorziet in de omzetting van artikel 6, lid 1, vierde alinea, van die richtlijn. Aangezien bij het voorontwerp de verplichting om passagiersgegevens door te sturen niet alleen wordt opgelegd aan luchtvervoerders waarop richtlijn 2004/82/EG van toepassing is, maar ook aan zee-, spoorweg- en wegvervoerders en aan de reisoperatoren,¹⁵ moet er op worden toegezien dat het toepassingsgebied van de verplichting om gegevens te vernietigen aldus gedefinieerd wordt dat het gelijkheidsbeginsel in acht genomen wordt.

Artikel 39

In de bepaling is sprake van “ernstige criminaliteit” die wordt gedefinieerd in artikel 3, 9°, van richtlijn 2016/681/EU. Die bepaling moet worden opgenomen in het voorontwerp.

¹⁵ Zie de definities die in artikel 7, 1° tot 6°, van het voorontwerp worden gegeven van de begrippen “vervoerders”, “reisoperator”, “vervoer door de lucht”, “vervoer over de weg”, “vervoer over het spoor” en “vervoer over het water”.

Artikel 42

1. Om te voorzien in een correcte omzetting van artikel 11, lid 2, a), van richtlijn 2016/681/EU dient in de Franse tekst van paragraaf 1, punt 1, het woord “actuelle” te worden vervangen door het woord “réelle”.

In de Nederlandse tekst van dezelfde bepaling schrijve men overigens “specifiek” in plaats van “precies”.

2. Teneinde richtlijn 2016/681/EU zo correct mogelijk om te zetten moet in de inleidende zin van paragraaf 2 worden vermeld dat de gegevens maar “in buitengewone omstandigheden” mogen worden doorgestuurd zonder het voorafgaande akkoord van de P.I.E. van de lidstaat waarvan de gegevens werden verkregen “en enkel indien” de andere voorwaarden vervuld zijn.

3. In paragraaf 2 van de tekst van het voorontwerp wordt niet vermeld dat “de doorgifte (...) naar behoren [wordt] geregistreerd en onderworpen aan een controle achteraf”, zoals voorgeschreven in artikel 11, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2016/681/EU.

Artikel 45

1.1. Luidens paragraaf 6 “kan een beroep worden ingediend in volle rechtsmacht” tegen de beslissing van de minister om aan de vervoerder of aan de “reisoperator” een boete op te leggen indien de verplichtingen vastgelegd in de artikelen 4 tot 6 van het voorontwerp niet worden nagekomen, maar er wordt niet gezegd om welk beroep het gaat en bij welke rechterlijke instantie het kan worden ingesteld.

1.2. In de toelichting bij het artikel wordt in dat verband aangegeven dat beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State. Wat betreft de aard van het beroep dat aldus door de vervoerder of de “reisoperator” kan worden ingesteld, staat in de toelichting evenwel tegenstrijdige commentaar.

Er wordt immers in vermeld dat “de vervoerders en reisoperatoren (...) ook het recht [hebben] om een beroep in te dienen in volle rechtsmacht in geval van een daadwerkelijke sanctie” en dat “[d]e Raad van State (...) hierbij een jurisdictionele toetsing uit[oefent], zoals voorzien door de algemene rechtsbeginselen en door de wet (artikel 16/8° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State van 12 januari 1973)”.

Hieruit kan blijkbaar worden opgemaakt dat de wetgever wil afwijken van het gemene recht inzake het beroep tot nietigverklaring dat geregeld is bij artikel 14, § 1, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna “de gecoördineerde wetten op de Raad van State” genoemd), door voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep met volle rechtsmacht in te stellen, zoals bedoeld in artikel 16, eerste lid, 8°, van die wetten.

In dezelfde toelichting wordt evenwel gesteld dat “[d]e beslissing tot het opleggen van een administratieve boete (...) een overheidsbeslissing [is]. De Raad van State zal bevoegd zijn om die administratieve geldboete te toetsen aan de toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding genomen is. (...) De Raad van State gaat na of de overheidsbeslissing een feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van een correcte juridische kwalificatie en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten. Indien de beslissing nietig verklaard wordt, moet de overheid zich schikken naar het arrest van de Raad van State. Indien de overheid een nieuwe beslissing wil nemen, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren”.

Uit die overwegingen en inzonderheid uit de vermelding van een arrest “dat de (...) beslissing heeft vernietigd” lijkt te moeten worden afgeleid dat het beroep waarvan sprake is het beroep tot nietigverklaring is dat ingesteld is bij artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Die onduidelijkheid moet worden weggenomen.

1.3. Aangezien het gaat om een administratieve geldboete met een voldoende duidelijk strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, wordt in dat verband de aandacht van de stellers van het voorontwerp gevestigd op de omstandigheid dat aan het vereiste dat daadwerkelijk beroep moet kunnen worden ingesteld bij een rechterlijke instantie, kan worden voldaan met de mogelijkheid om voor de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een beroep in te stellen tot nietigverklaring van de beslissing waarbij de boete wordt opgelegd, zonder dat dit beroep noodzakelijkerwijs moet passen in het kader dat door artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vastgelegd is.¹⁶

Indien het de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp dat de boetes vallen onder de regeling inzake het beroep tot nietigverklaring, zoals vastgelegd bij artikel 14, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, dient artikel 45, § 6, tweede zin, te worden geschrapt.

1.4. Als de stellers van het voorontwerp integendeel, in de lijn van de opmerking in advies 53.317/AV¹⁷ van de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State dat “administratieve geldboeten op een meer proceseconomische manier met volle rechtsmacht kunnen worden beoordeeld”, een nieuw beroep met volle rechtsmacht willen instellen in de zin van artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de ontworpen bepaling enerzijds aldus worden herzien dat erin wordt vermeld dat “tegen die beslissing een beroep met volle rechtsmacht kan worden ingesteld in de zin van artikel 16, eerste lid, 8°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973”

¹⁶ Zie in die zin onder meer arrest nr. 234.336/XV van de Raad van State van 12 april 2016 en arrest nr. 44/2011 van het Grondwettelijk Hof van 30 maart 2011, dat wordt aangehaald in het arrest van de Raad van State.

¹⁷ Advies 53.317/AV, op 25 juni 2013 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 20 januari 2014 ‘houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State’, *Parl.St. Senaat* 2012-13, nr. 2277/001, 89-134.

en anderzijds worden aangevuld met een bepaling die in uitdrukkelijke bewoordingen stelt dat dit beroep schorsende werking heeft.

Indien de bepaling aldus wordt uitgewerkt, valt ze onder artikel 78, § 1, eerste lid, 4°, van de Grondwet en dient zij bijgevolg in een afzonderlijk wetsontwerp te worden ondergebracht, dat eventueel kan worden opgevat als een ontwerp dat ertoe strekt de genoemde bepaling in te voegen in het voorliggende voorontwerp, waarbij er dan wel over dient te worden gewaakt dat beide aan te nemen wetten op dezelfde datum in werking treden.¹⁸

Artikel 46

Artikel 46 voorziet in de mogelijkheid om bij recidive de licentie of de exploitatievergunning van de betreffende vervoerder of “reisoperator” te schorsen, te beperken of in te trekken.

Wat de “reisoperators” betreft, is het de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat – in het kader van de federale bevoegdheden en met eerbiediging van de bevoegdheden die aan de gewesten zijn verleend bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 6° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ – onder het begrip licentie of het begrip exploitatievergunning valt.

Naar aanleiding van een vraag in dat verband hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord:

“We erkennen de complexiteit van het opleggen van de sanctie ‘intrekking vergunning’, in de praktijk gaat het dan ook voornamelijk om de luchtvaartsector. We stellen voor om artikel 46 van het voorontwerp dan ook in die zin aan te passen”.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 48

In het tweede lid moeten de woorden “de persoon die de geheimen waarvan hij kennis draagt, onthult” worden vervangen door de woorden “de persoon die de geheimen met schending van het eerste lid onthult”.¹⁹

¹⁸ Zie advies 52.662/3, op 28 januari 2013 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 11 februari 2014 ‘houdende diverse maatregelen betreffende de verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (I)’ en de wet van 11 februari 2014 ‘houdende diverse maatregelen betreffende de verbetering van de invordering van de vermogensstraffen en de gerechtskosten in strafzaken (II)’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nrs. 53-2934/001 en 2935/001, 55.

¹⁹ Zie in dezelfde zin de artikelen 23 en 24 van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’ en artikel 43 van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst’.

Artikel 50

Artikel 50 strekt ertoe in het Wetboek van Strafvordering een nieuw artikel 46sexies in te voegen.

Er moet hier rekening worden gehouden met het voorontwerp van wet 'betreffende de verbetering van de bijzondere opsporingsmethoden en bepaalde onderzoeksmethoden met betrekking tot internet en elektronische en telecommunicaties' waarover op 9 mei 2016 advies 59.199/3 is uitgebracht door de afdeling Wetgeving en waarvan artikel 7 er eveneens toe strekt in hetzelfde wetboek een nieuw artikel 46sexies in te voegen.

Artikel 51

In de inleidende zin behoort te worden gepreciseerd dat de wijziging moet worden aangebracht in onderafdeling 2 van afdeling 1 van hoofdstuk III van de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst'.

Artikel 53

Er behoort meer specifiek te worden verwezen naar artikel 32, vierde lid, van de wet van 27 juni 1937 'houdende herziening van (...), ingevoegd bij de wet van 15 mei 2006'.

SLOTOPMERKING

Er dient aan het voorontwerp een bepaling te worden toegevoegd die voorziet in de omzetting van artikel 15 van richtlijn 2016/681/EU dat betrekking heeft op de taken van de nationale toezichthoudende autoriteit en dat als volgt luidt:

“Artikel 15. Nationale toezichthoudende autoriteit

1. Elke lidstaat bepaalt dat de in artikel 25 van Kaderbesluit 2008/977/JBZ bedoelde nationale toezichthoudende autoriteit ook is belast met advisering en toezicht met betrekking tot de toepassing op zijn grondgebied van de krachtens deze richtlijn door de lidstaten vastgestelde bepalingen. Artikel 25 van Kaderbesluit 2008/977/JBZ is van toepassing.
2. Deze nationale toezichthoudende autoriteiten verrichten activiteiten uit hoofde van lid 1 met het oog op de bescherming van de grondrechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens.
3. Elke nationale toezichthoudende autoriteit:
 - a) behandelt klachten die door betrokkenen zijn ingediend, onderzoekt de zaak en informeert hen binnen een redelijke termijn over de voortgang en het resultaat van de behandeling van hun klachten;
 - b) controleert de rechtmatigheid van de gegevensverwerking, verricht onderzoek, inspecties en controles in het kader van toezicht overeenkomstig nationaal recht, hetzij op eigen initiatief, hetzij op basis van een klacht als bedoeld onder a).

4. Elke nationale toezichthoudende autoriteit adviseert op verzoek elke betrokkene over de uitoefening van zijn rechten uit hoofde van krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen”.

Met de verschillende verwijzingen naar de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de artikelen 3, § 2, 14, §§ 2 en 4, 15, § 3, tweede lid, 17, eerste lid, 23, § 2, tweede lid, 29, § 4, derde en vierde lid, 30, § 1, en 44, §§ 2 en 4, van het voorontwerp wordt immers niet voorzien in een volledige omzetting van artikel 15 van richtlijn 2016/681/EU.

In het kader van de omzetting van die bepaling zou eveneens kunnen worden overwogen om de opdrachten te wijzigen van het Controleorgaan op de politionele informatie dat is opgericht bij artikel 36ter van de wet van 8 december 1992.

Naar aanleiding van vragen daarover en over de mogelijkheid dat het Controleorgaan op de politionele informatie, dat is opgericht bij artikel 36ter van de wet van 8 december 1992, zou worden aangewezen als nationale toezichthoudende autoriteit, hebben de gemachtigden van de minister het volgende geantwoord:

“Bovendien voorziet het voorontwerp van wet nog een bijkomende garantie voor de bescherming van de gegevens, namelijk de aanduiding van een specifieke functionaris voor de gegevensbescherming.

Het voorontwerp van wet doet geen afbreuk aan de volheid van bevoegdheden van het controleorgaan op de politionele informatie in de zin van art. 36ter van de wet van 8/12/1992. Indien gewenst kunnen we dit expliciteren in de Memorie van Toelichting”.

De tekst dient in voorkomend geval te worden herzien en de toelichting bij het artikel moet op zijn minst worden aangevuld.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKINGEN

1. Het ontwerp bevat bepaalde grammaticale en typografische fouten. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat ze worden verbeterd.
2. De hoofdstukken dienen genummerd te worden met Arabische cijfers.²⁰

²⁰ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 64.

3. Een artikel behoort niet in paragrafen te worden ingedeeld als elke paragraaf maar één lid bevat.²¹

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

²¹ *Ibid.*, aanbeveling 57.3.