



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 60.541/4
du 5 décembre 2016

advies 60.541/4
van 5 december 2016

sur

over

des amendements au projet de
loi 'relatif au traitement des
données des passagers'
(*Doc. parl.*, Chambre,
2016-2017, n° 54-2069/008
et n° 54-2069/009)

de amendementen bij het
wetsontwerp 'betreffende de
verwerking van
passagiersgegevens' (*Parl.St.*,
Kamer, 2016-17,
nr. 54-2069/008 en
nr. 54-2069/009)

Le 28 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur des amendements au projet de loi 'relatif au traitement des données des passagers' (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, n° 54-2069/008 et n° 54-2069/009).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 5 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, 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 5 décembre 2016.

*

Op 28 november 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over de amendementen bij het wetsontwerp 'betreffende de verwerking van passagiersgegevens' (*Parl.St.*, Kamer, 2016-17, nr. 54-2069/008 en nr. 54-2069/009).

De amendementen zijn door de vierde kamer onderzocht op 5 december 2016. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, 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 5 december 2016.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par le fait que le projet de loi relatif au traitement des données des passagers est l'une des pierres angulaires de la politique en matière de lutte contre le terrorisme. Lors de son dépôt à la Chambre, le gouvernement a demandé l'urgence. La Chambre a accédé à cette requête, ce qui s'est traduit par l'examen rapide, mais approfondi, du texte en commission 'lutte contre le terrorisme'. Les amendements présentés durant l'examen du projet de loi en séance plénière du 24 novembre 2016 tendent à modifier les articles 4 et 29 du projet de loi. Les arguments à l'appui de ces deux amendements ont déjà été exposés et débattus lors de l'examen en commission, en première et deuxième lectures (voir les rapports de commission DOC 54 2069/003 et 008).

Une fois le projet de loi adopté, les services concernés seront habilités à intervenir plus efficacement en cas de menace terroriste, entre autres, ce qui est dans l'intérêt de la sécurité des citoyens et de notre pays en général. La possibilité de disposer de cet instrument essentiel et performant pour combattre le terrorisme doit par conséquent se concrétiser dans les meilleurs délais. Les arrêtés d'exécution doivent en outre être pris à brève échéance car sans eux, le système ne peut pas devenir opérationnel ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements, 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, les amendements appellent les observations suivantes.

Amendement n° 9 déposé par M. CRUSNIÈRE

1. L'amendement n° 9 vise à restreindre le champ d'application du projet de loi 'relatif au traitement des données des passagers' au seul secteur des transports aériens.

Tout comme le projet qu'il vise à amender, il doit être considéré comme relevant, pour partie, de la compétence du législateur fédéral en matière de réglementations relative aux transports, au sens de l'article 6, § 4, 3^o, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (en abrégé : L.S.R.I.).

Il doit dès lors être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région, conformément aux articles 6, § 8, L.S.R.I., et 97, § 4, du règlement de la Chambre des représentants.

2. En ce qu'il vise à restreindre le champ d'application du projet de loi 'relatif au traitement des données des passagers' au seul secteur des transports aériens, l'amendement examiné n'appelle pas d'observation au regard 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', et de la directive (UE) 2016/681 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'.

Cette modification du champ d'application du projet de loi entraînerait cependant une différence de traitement entre les transporteurs et opérateurs de voyage aériens et ceux actifs dans les secteurs des transports maritime, ferroviaire ou routier, au détriment des premiers cités. Cette différence de traitement frapperait également les passagers qui feraient appel à ces transporteurs. Ces différences de traitement doivent faire l'objet d'une justification satisfaisant aux critères dégagés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, lesquels devront apparaître dans le cadre des débats parlementaires.

Par ailleurs, ces justifications devront prendre en compte l'équilibre à ménager entre les impératifs de la sécurité, les libertés garanties par les traités et la protection de la vie privée des personnes.

3. La restriction du champ d'application du projet de loi amendé au seul secteur du transport aérien doit entraîner un réexamen de l'ensemble de ses dispositions. À titre d'exemple, la référence à la directive 2010/65/EU 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' et la notion de « secteur de transport » doivent être omises du projet de loi.

Amendement n° 10 déposé par MM. DALLEMAGNE et consorts

L'amendement n° 10 vise à modifier l'article 29 du projet de loi amendé, afin d'y éviter toute confusion quant à la notion de « frontière extérieure » de la Belgique.

Dans son avis 59.409/4 donné le 13 juin 2016 sur l'avant-projet devenu le projet de loi amendé, la section de législation a formulé à cet égard l'observation suivante :

« 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 ».

L'insertion, à l'article 4, 16°, du projet de loi amendé, d'une définition de la notion de « frontières extérieures » répond déjà à la préoccupation qui sous-tend l'amendement n° 10 de sorte que la modification proposée n'est pas nécessaire.

*

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

De motivering in de brief met de adviesaanvraag luidt als volgt:

“L’urgence est motivée par le fait que le projet de loi relatif au traitement des données des passagers est l’une des pierres angulaires de la politique en matière de lutte contre le terrorisme. Lors de son dépôt à la Chambre, le gouvernement a demandé l’urgence. La Chambre a accédé à cette requête, ce qui s’est traduit par l’examen rapide, mais approfondi, du texte en commission ‘lutte contre le terrorisme’. Les amendements présentés durant l’examen du projet de loi en séance plénière du 24 novembre 2016 tendent à modifier les articles 4 et 29 du projet de loi. Les arguments à l’appui de ces deux amendements ont déjà été exposés et débattus lors de l’examen en commission, en première et deuxième lectures (voir les rapports de commission DOC 54 2069/003 et 008).

Une fois le projet de loi adopté, les services concernés seront habilités à intervenir plus efficacement en cas de menace terroriste, entre autres, ce qui est dans l’intérêt de la sécurité des citoyens et de notre pays en général. La possibilité de disposer de cet instrument essentiel et performant pour combattre le terrorisme doit par conséquent se concrétiser dans les meilleurs délais. Les arrêtés d’exécution doivent en outre être pris à brève échéance car sans eux, le système ne peut pas devenir opérationnel”.

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

Wat deze drie punten betreft, geven de amendementen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Amendement nr. 9 ingediend door de heer CRUSNIÈRE

1. Amendement nr. 9 strekt ertoe het toepassingsgebied van het ontwerp van wet ‘betreffende de verwerking van passagiersgegevens’ te beperken tot de sector van het luchtvervoer.

Er moet worden aangenomen dat het amendement, net als het ontwerp tot wijziging waarvan het strekt, gedeeltelijk valt onder de bevoegdheid van de federale wetgever inzake 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’ (afgekort als BWHI).

Overeenkomstig de artikelen 6, § 8, van de BWHI, en 97, § 4, van het reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers moeten de gewestregeringen derhalve betrokken worden bij het uitwerken van het amendement.

2. In zoverre het voorliggende amendement ertoe strekt het toepassingsgebied van het ontwerp van wet ‘betreffende de verwerking van passagiersgegevens’ te beperken tot de sector van het luchtvervoer, geeft het geen aanleiding tot opmerkingen in het licht van richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven’ en van richtlijn (EG) 2016/681 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’.

Deze wijziging van het toepassingsgebied van het wetsontwerp zou evenwel een verschil in behandeling met zich brengen tussen de vervoerders en reisoperatoren in de luchtvaartsector en zij die actief zijn in de sectoren van het maritiem vervoer, het spoor- of wegvervoer, in het nadeel van de eerstgenoemde categorie. Dat verschil in behandeling zou ook de passagiers treffen die op die vervoerders een beroep doen. Die verschillen in behandeling moeten verantwoord kunnen worden in het licht van de criteria die vastgesteld werden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en waarvan melding zal moeten worden gemaakt in de parlementaire voorbereiding.

Overigens behoort in die verantwoording ook rekening gehouden te worden met het evenwicht dat moet worden bewaard tussen de veiligheidsvereisten, de door de verdragen gewaarborgde vrijheden en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

3. Doordat het toepassingsgebied van het geamendeerde wetsontwerp wordt ingeperkt tot alleen de sector van het luchtvervoer moeten alle bepalingen van dat ontwerp opnieuw onderzocht worden. Bij wijze van voorbeeld behoren zowel de verwijzing naar richtlijn 2010/65/EG 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’, als het begrip “vervoersector” te worden weggelaten uit het wetsontwerp.

Amendement nr. 10 ingediend door de heer DALLEMAGNE c.s.

Amendement nr. 10 strekt tot de wijziging van artikel 29 van het geamendeerde wetsontwerp, teneinde daarin elke mogelijke verwarring te voorkomen wat betreft het begrip “buitengrens” van België.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 59.409/4, op 13 juni 2016 gegeven over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het geamendeerde wetsontwerp, in dat verband inzonderheid de volgende opmerking geformuleerd:

“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”.

Met de invoeging van een definitie van het begrip “buitengrenzen” in artikel 4, 16°, van het geamendeerd wetsontwerp, wordt reeds tegemoetgekomen aan het streefdoel dat aan de basis ligt van amendement nr. 10, zodat de voorgestelde wijziging niet nodig is.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY