



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 61.355/4
du 12 juin 2017

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'exécution de la loi du
25 décembre 2016 relative au
traitement des données des
passagers, reprenant les
obligations pour les
compagnies aériennes'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.355/4
van 12 juni 2017

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'ter uitvoering van de
wet van 25 december 2016
betreffende de verwerking van
de passagiersgegevens,
houdende de verplichtingen
opgelegd aan de
luchtvaartmaatschappijen'

Le 12 avril 2017, 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 de trente jours prorogé jusqu'au 16 juin 2017 ^(*), sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant les obligations pour les compagnies aériennes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 12 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, 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 12 juin 2017.

^(*) Par courriel du 2 mai 2017.

*

Op 12 april 2017 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 verlengd tot 16 juni 2017 ^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 12 juni 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Marianne DONY, assessoren, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, 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 12 juni 2017.

^(*) Bij e-mail van 2 mei 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DU PROJET

Il ressort du rapport au Roi que le texte en projet a pour objet de transposer 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 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' complémentirement à la transposition réalisée par la loi du 25 décembre 2016 'relative au traitement des données passagers' ¹⁻².

Il ressort des articles 3, § 1^{er}, et 4, 1^o à 6^o, de la loi du 25 décembre 2016 que la loi détermine les obligations des transporteurs (transports par voie aérienne, par voie terrestre, par voie ferroviaire et par voie maritime) et des opérateurs de voyage relatives à la transmission des données des passagers à destination du, en provenance du et transitant par le territoire national ³⁻⁴.

En l'espèce, l'auteur du projet exécute les articles 3, § 2, 7, § 3 et 54, de la loi du 25 décembre 2016, pour les compagnies aériennes.

Dans la mesure où la section de législation n'est pas saisie d'autres projets relatifs aux autres secteurs de transport et/ou aux opérateurs de voyage, il y a lieu de réitérer les observations générales 2.2. et 2.3. formulées dans l'avis 59.409/4 donné le 13 juin 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016, de la manière suivante :

« 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

¹ Pour les « données API » (*Advanced passenger information*), voir les articles 9, § 1^{er}, 18^o, et § 2, de la loi du 25 décembre 2016 : il s'agit des « données d'enregistrement et d'embarquement ».

² Pour les « données PNR » (*Passenger name record*), voir l'article 9, § 1^{er}, de la loi du 25 décembre 2016 : il s'agit des « données de réservation ».

³ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2069/001, pp. 1-133.

⁴ À ce sujet, voir le considérant 8 de la directive 2004/82/CE et le considérant 33 de la directive (UE) 2016/681.

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') 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 »⁵.

En l'espèce, l'auteur du texte a repris, dans le cadre des obligations imposées aux compagnies aériennes, l'ensemble des données énumérées à l'article 9 de la loi du 25 décembre 2016 (chapitre 2, article 2, § 2, du projet), en prévoyant un contrôle de conformité

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2069/001, pp. 92 et 93.

entre le document d'identité et le document de voyage (chapitre 2, articles 3 et 4, du projet) ainsi que les modalités de transmission des données des passagers (chapitre 3, articles 5 à 9, du projet) et en abrogeant l'arrêté royal du 11 décembre 2006 'concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers' (chapitre 4, article 10 du projet).

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Conformément à l'article 3, § 2, de la loi du 25 décembre 2016, la commission de la protection de la vie privée a donné, le 24 mai 2017, l'avis n° 23/2017.

L'alinéa 3 du préambule sera complété par cette date.

2. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', le texte en projet doit être soumis à la procédure d'association des gouvernements.

Il ne ressort pas des pièces du dossier que tel est le cas pour les trois gouvernements régionaux⁶.

Il appartient à l'auteur du texte de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable et de compléter l'alinéa 5 du préambule en conséquence.

3. L'accord du Ministre du Budget a été donné le 29 mars 2017, un alinéa sera ajouté au préambule en ce sens.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

Outre les observations relatives à l'accomplissement des formalités préalables, il y a lieu d'ajouter un nouvel alinéa au préambule afin de viser l'arrêté royal du 11 décembre 2006 'concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers' que l'article 10 du projet tend à abroger⁷.

⁶ Voir la lettre du 7 juin 2017 du Ministre de l'Intérieur au Ministre-président du Gouvernement flamand (Beslissing van de Vlaamse Regering inzake het ontwerp van besluit ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen).

⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 19, c), 29 et 30.

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Un nouvel article 1^{er} sera ajouté afin de mentionner la double transposition partielle des directives 2004/82/CE et (UE) 2016/681, conformément à l'article 7, paragraphe 1, alinéa 2, de la première et l'article 18, paragraphe 1, alinéa 2, de la seconde ⁸.

Le texte en projet sera renuméroté en conséquence.

Article 1^{er}

1. Les 5°, 6° et 13° seront omis puisque ces définitions sont fournies par la loi et valent par nature pour les arrêtés qui l'exécutent.
2. Le 11° ne présente pas d'utilité et il sera dès lors omis.
3. Au 12°, il y a lieu de remplacer la définition comme suit :

« Décision d'exécution » : « décision d'exécution (UE) 2017/759 de la Commission du 28 avril 2017 sur les protocoles communs et formats de données devant être utilisés par les transporteurs aériens lors d'un transfert de données PNR aux unités d'information passagers ».

Par ailleurs, le rapport au Roi pourrait être actualisé sur ce point.

Article 2

Le paragraphe 3 contient un renvoi au « § 1^{er} » qui doit être remplacé par un renvoi au « § 2 ».

Article 4

L'article 4 manque de clarté.

Dans le rapport au Roi, on peut lire ce qui suit :

« Enfin, si les compagnies aériennes constatent que les données visées à l'article 9, § 1^{er}, 18°, de la loi dont elles disposent, ne sont pas actuelles, pas exactes ou incomplètes, elles prennent les mesures nécessaires afin de corriger ces données au plus tard au moment du deuxième transfert, si cela est pertinent. Il faut entendre par données des passagers comme visées à l'article 9, § 1^{er}, 18°, de la loi, les données énumérées à l'article 9, § 2 de la loi, à savoir les données d'enregistrement et d'embarquement, transférées par les compagnies aériennes lorsqu'elles en disposent. Les données visées à

⁸ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 94 à 94.1.

l'article 9, § 1^{er}, 18°, visent aussi les champs similaires repris dans le même paragraphe (comme le nom et le prénom à l'article 9, § 1^{er}, 4° de la loi). La correction des données est pertinente en cas d'erreurs à cause desquelles l'identification sans aucun doute possible d'un passager ne peut être réalisée (par exemple quelqu'un voyage sous un autre nom que celui repris sur son document de voyage). Les erreurs telles qu'une faute de frappe ou l'absence d'espace dans un nom composé ne doivent pas être corrigées puisqu'elles n'empêchent pas l'identification du passager ».

Étant donné que les compagnies aériennes ont l'obligation de collecter et de transférer ces données, sous peine de sanctions en application des articles 45 à 47 de la loi du 25 décembre 2016, il y a lieu, dans l'article 4, *in fine*, du projet, soit d'omettre les mots « et de les rendre exactes, si pertinent » ce qui aura pour conséquence que toute erreur devra être corrigée soit d'énumérer les cas dans lesquels l'auteur du texte estime qu'il n'est pas nécessaire, pour les compagnies aériennes, de corriger certaines erreurs.

L'article 4 doit être revu.

Article 5

L'article 5 est rédigé afin de permettre aux compagnies aériennes de limiter le transfert du « second *push* » qui doit se faire immédiatement après la clôture du vol (transfert visé à l'article 2, § 2, b), du projet) aux données qui diffèrent par rapport au transfert du « premier *push* » qui doit être fait 48 heures avant le départ (transfert visé à l'article 2, § 2, a), du projet).

Eu égard aux sanctions prévues par les articles 45 à 47 de la loi du 25 décembre 2016, l'article 5 doit être rédigé en distinguant, pour le second transfert à effectuer par les compagnies aériennes, que celles-ci doivent selon le cas et en raison de la comparaison des données entre les deux « *push* » :

– si les données sont identiques : soit retransférer toutes les données soit se limiter à un message confirmant le constat du caractère identique de celles-ci ;

– si les données sont différentes : soit retransférer toutes les données soit se limiter à transférer uniquement la mise à jour c'est-à-dire les données qui sont différentes par rapport au premier « *push* ».

L'article 5 sera revu en ce sens.

Article 6

L'article 6 fait référence aux protocoles de transmission et aux formats de données tels que prévus par l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, et l'annexe de la décision d'exécution (UE) 2017/759 de la Commission du 28 avril 2017 'sur les protocoles communs et formats de données devant être utilisés par les transporteurs aériens lors d'un transfert de données PNR aux unités d'information passagers'.

Or, l'article 1^{er} de cette même décision prévoit, en son paragraphe 3, une procédure de dérogation dont le texte en projet ne semble pas tenir compte.

L'article 6 sera revu sur ce point.

Article 8

Concernant l'article 8, la commission de la protection de la vie privée a, dans son avis n° 23/2017 du 24 mai 2017, fait observer ce qui suit :

« Pour ce qui est de la sécurisation des données, le projet prévoit que leur transmission doit se faire conformément aux conditions de sécurité décrites dans le document 'directives techniques' émis par l'UIP après l'avis du délégué à la protection des données.

La Commission rappelle que ce document devra satisfaire aux exigences de l'article 16, § 4 de la loi vie privée. Elle renvoie également à ses 'mesures de référence en matière de sécurité applicables à tout traitement de données à caractère personnel'⁹. La Commission attire aussi l'attention sur sa recommandation d'initiative n° 01/2013 du 21 janvier 2013 relative aux mesures de sécurité à respecter afin de prévenir les fuites de données »¹⁰.

Outre cette observation, la question se pose, vu le choix de l'auteur du texte de faire entrer en vigueur celui-ci selon la règle habituelle de dix jours après sa publication au *Moniteur belge*, de l'applicabilité de l'article 8, § 2, du projet, quant à la transmission du document « directives techniques », tel qu'élaboré selon la procédure prévue, aux compagnies aériennes avant que celles-ci puissent entamer la transmission des données passagers.

*

⁹ Note de bas de page 14 de l'avis cité : <https://www.privacycommission.be/node/3941>.

¹⁰ Note de bas de page 15 de l'avis cité : <https://www.privacycommission.be/node/14781>.

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 ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

STREKKING VAN HET ONTWERP

Uit het verslag aan de Koning blijkt dat de ontwerptekst strekt tot omzetting 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 (EU) 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’, als aanvulling op de reeds bij de wet van 25 december 2016 ‘betreffende de verwerking van de passagiersgegevens’ verwezenlijkte omzetting.¹⁻²

Uit de artikelen 3, § 1, en 4, 1° tot 6°, van de wet van 25 december 2016 blijkt dat de wet de verplichtingen vaststelt die de vervoerders (vervoer door de lucht, over de weg, over het spoor en over het water) en de reisoperatoren hebben op het stuk van het doorgeven van gegevens van passagiers van, naar en op doorreis over het nationaal grondgebied.³⁻⁴

In casu geeft de steller van het ontwerp uitvoering aan de artikelen 3, § 2, 7, § 3, en 54 van de wet van 25 december 2016 wat de luchtvaartmaatschappijen aangaat.

Aangezien de afdeling Wetgeving niet geadieerd is omtrent andere ontwerpen met betrekking tot andere vervoerssectoren en/of de reisoperatoren, dienen de algemene opmerkingen 2.2. en 2.3. te worden herhaald uit advies 59.409/4, gegeven op 13 juni 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 december 2016. Die opmerkingen luiden als volgt:

“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 operatoren, 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.’

¹ Wat de term “API-gegevens” (*Advanced passenger information*) betreft, zie de artikelen 9, § 1, 18°, en § 2, van de wet van 25 december 2016: het gaat om de “gegevens van de check-in-status en het instappen”.

² Wat de term “PNR-gegevens” (*Passenger name record*) betreft, zie artikel 9, § 1, van de wet van 25 december 2016: het gaat om de “reservatiegegevens”.

³ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2069/001, 1-133.

⁴ Wat dat betreft, zie overweging 8 van richtlijn 2004/82/EG en overweging 33 van richtlijn (EU) 2016/681.

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 reisoperators 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 reisoperators. In dit opzicht zullen de reisoperators 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 ‘reisoperators’ 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). 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.”⁵

In casu heeft de steller van de tekst, in het kader van de aan de luchtvaartmaatschappijen opgelegde verplichtingen, alle gegeven overgenomen die opgesomd worden in artikel 9 van de wet van 25 december 2016 (hoofdstuk 2, artikel 2, § 2, van het ontwerp) door te voorzien in een controle waarbij wordt nagegaan of het identiteitsdocument overeenstemt met het reisdocument (hoofdstuk 2, artikelen 3 en 4, van het ontwerp) alsook in de nadere regels voor de doorgifte van de passagiersgegevens (hoofdstuk 3, artikelen 5 tot 9, van het ontwerp) en door het koninklijk besluit van 11 december 2006 “betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven” op te heffen (hoofdstuk 4, artikel 10 van het ontwerp).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Overeenkomstig artikel 3, § 2, van de wet van 25 december 2016 heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op 24 mei 2017 advies nr. 23/2017 gegeven.

Het derde lid van de aanhef dient te worden aangevuld met die datum.

2. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moeten de gewestregeringen betrokken worden bij het uitwerken van de ontworpen tekst.

Uit de stukken van het dossier blijkt niet dat zulks het geval is voor de drie gewestregeringen.⁶

De steller van het ontwerp moet ervoor zorgen dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld en moet het vijfde lid van de aanhef dienovereenkomstig aanvullen.

3. De akkoordbevinding van de minister van Begroting dateert van 29 maart 2017. De aanhef dient te worden aangevuld met een lid in die zin.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

Los van de opmerkingen met betrekking tot de vervulling van de voorafgaande vormvereisten, moet in de aanhef een nieuw lid worden ingevoegd met daarin een verwijzing

⁵ *Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2069/001, 92 en 93.

⁶ Zie de brief van 7 juni 2017 van de minister van Binnenlandse Zaken aan de minister-president van de Vlaamse Regering (Beslissing van de Vlaamse Regering inzake het ontwerp van besluit ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen).

naar het koninklijk besluit van 11 december 2006 ‘betreffende de verplichting voor luchtvervoerders om passagiersgegevens door te geven’, tot opheffing waarvan artikel 10 van het ontwerp strekt.⁷

DISPOSITIEF

Nieuw artikel 1

Er dient een nieuw artikel 1 te worden ingevoegd waarin wordt vermeld dat de richtlijnen 2004/82/EG en (EU) 2016/681 gedeeltelijk worden omgezet, overeenkomstig artikel 7, lid 1, tweede alinea, van de eerste richtlijn en artikel 18, lid 1, tweede alinea, van de tweede richtlijn.⁸

De ontwerptekst behoort dienovereenkomstig te worden vernummerd.

Artikel 1

1. De bepalingen onder 5°, 6° en 13° moeten worden weggelaten aangezien die definities worden gegeven bij de wet en automatisch gelden voor de besluiten die daar uitvoering aan geven.
2. De bepaling onder 11° is niet dienstig en dient bijgevolg te worden weggelaten.
3. In de bepaling onder 12° moet de definitie worden vervangen als volgt:

“Uitvoeringsbesluit”: “uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het doorgeven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden”.

Voorts dient het verslag aan de Koning op dat punt up-to-date te worden gebracht.

Artikel 2

In paragraaf 3 moet de verwijzing naar “§ 1” worden vervangen door een verwijzing naar “§ 2”.

⁷ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 19, c), 29 en 30.

⁸ Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbevelingen 94 tot 94.1.

Artikel 4

Artikel 4 is onduidelijk.

In het verslag aan de Koning staat het volgende te lezen:

“Indien de luchtvaartmaatschappijen tenslotte vaststellen dat de passagiersgegevens, zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 18° van de wet, waarover zij beschikken, niet juist, niet volledig of niet actueel zijn, nemen zij ten laatste naar aanleiding van de tweede doorgifte de noodzakelijke stappen teneinde deze te verbeteren, indien ter zake *dienend*. Met de passagiersgegevens zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 18° van de wet worden de gegevens bedoeld die in artikel 9, § 2 van de wet zijn opgesomd, met name de check-in en de boarding gegevens, waarover de luchtvaartmaatschappijen beschikken. De gegevens zoals bedoeld in artikel 9, § 1, 18° viseren eveneens de gelijkaardige velden die zijn opgenomen in dezelfde paragraaf (zoals de naam en voornaam in artikel 9, § 1, 4° van de wet). Het verbeteren van de gegevens is ter zake dienend in geval van onjuistheden die zorgen voor twijfel bij de identificatie van een passagier (bv. iemand reist onder een andere naam dan op diens reisdocument vermeld staat). Onjuistheden zoals tikfouten of het ontbreken van een spatie in een samengestelde naam moeten niet verbeterd worden aangezien deze de identificatie van de passagier niet verhinderen.”.

Aangezien de luchtvaartmaatschappijen verplicht zijn die gegevens te verzamelen en door te geven op straffe van sancties met toepassing van de artikelen 45 tot 47 van de wet van 25 december 2016, dienen *in fine* van artikel 4 van het ontwerp ofwel de woorden “en deze accuraat te maken, indien ter zake dienend” te worden weggelaten, wat tot gevolg zal hebben dat elke fout verbeterd zal moeten worden, ofwel de gevallen te worden opgesomd waarin het volgens de steller van de tekst niet nodig is dat de luchtvaartmaatschappijen bepaalde fouten verbeteren.

Artikel 4 moet worden herzien.

Artikel 5

Artikel 5 is aldus gesteld dat de luchtvaartmaatschappijen de doorgifte van de “tweede *push*”, die onmiddellijk na het afsluiten van de vlucht moet plaatsvinden (doorgifte bedoeld in artikel 2, § 2, b), van het ontwerp) kunnen beperken tot de gegevens die verschillen in vergelijking met de doorgifte van de “eerste *push*”, die dient te gebeuren 48 uur vóór het vertrek (doorgifte bedoeld in artikel 2, § 2, a), van het ontwerp).

Gelet op de sancties waarin de artikelen 45 tot 47 van de wet van 25 december 2016 voorzien, moet artikel 5 aldus worden gesteld dat daarin, voor de tweede door de luchtvaartmaatschappijen uit te voeren doorgifte, een onderscheid wordt gemaakt waarbij die maatschappijen, naargelang het geval en op basis van de vergelijking van de gegevens van die twee “*pushes*”:

– als de gegevens identiek zijn: hetzij alle gegevens opnieuw moeten doorgeven, hetzij zich moeten beperken tot een bericht waarin wordt bevestigd dat de gegevens identiek zijn;

– als de gegevens verschillen: hetzij alle gegevens opnieuw moeten doorgeven, hetzij zich moeten beperken tot het uitsluitend doorgeven van de update, namelijk de gegevens die verschillend zijn in vergelijking met de eerste “push”.

Artikel 5 moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 6

In artikel 6 wordt verwezen naar de doorgifteprotocollen en naar de dataformaten bedoeld in artikel 1, leden 1 en 2 van, en in de bijlage bij uitvoeringsbesluit (EU) 2017/759 van de Commissie van 28 april 2017 ‘betreffende de door luchtvaartmaatschappijen te gebruiken gemeenschappelijke protocollen en dataformaten bij het doorgeven van PNR-gegevens aan passagiersinformatie-eenheden’.

In artikel 1, lid 3, van datzelfde besluit wordt evenwel voorzien in een afwijkingsprocedure waarmee in de ontwerptekst blijkbaar geen rekening is gehouden.

Artikel 6 dient op dat punt te worden herzien.

Artikel 8

Met betrekking tot artikel 8 heeft de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in haar advies nr. 23/2017 van 24 mei 2017 het volgende opgemerkt:

“Wat de beveiliging van de gegevens betreft voorziet het ontwerp dat de doorgifte dient te gebeuren conform de veiligheidsvereisten zoals opgenomen in het document ‘Technische Richtlijnen’ dat door de PIE uitgevaardigd wordt na advies van de functionaris voor de gegevensbescherming.

De Commissie herinnert eraan dat dit document zal moeten voldoen aan de vereisten van artikel 16, § 4 van de Privacywet. Zij verwijst hierbij eveneens naar haar ‘Referentiemaatregelen voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens’.⁹ De Commissie vestigt tevens de aandacht op haar aanbeveling uit eigen beweging nr. 01/2013 van 21 januari 2013 betreffende de na te leven veiligheidsmaatregelen ter voorkoming van gegevenslekken.”¹⁰

⁹ Voetnoot 14 van het geciteerde advies:

[https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/referentiemaatregelen_voor_de_beveiliging_van_elke_verwerking_van_persoonsgegevens_0.pdf]

¹⁰ Voetnoot 15 van het geciteerde advies:

[https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2013_0.pdf]

Gelet op de keuze van de steller om de tekst in werking te laten treden volgens de gebruikelijke regel van tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, rijst naast de bovenvermelde opmerking de vraag of artikel 8, § 2, van het ontwerp toepasbaar is wat betreft de kennisgeving van het document “Technische Richtlijnen”, zoals het is uitgewerkt volgens de voorgeschreven procedure, aan de luchtvaartmaatschappijen vóór die een aanvang kunnen maken met de doorgifte van de passagiersgegevens.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY