



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 64.077/2/V
du 10 septembre 2018

advies 64.077/2/V
van 10 september 2018

sur

over

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
transporteurs HST et les
distributeurs de tickets HST'

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
HST-vervoerders en de
HST-ticketverdelers'

Le 25 juillet 2018, 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 de plein droit * jusqu'au 10 septembre 2018, 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 transporteurs HST et les distributeurs de tickets HST'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 10 septembre 2018. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 septembre 2018.

*

Op 25 juli 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met de Regie der gebouwen verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege* verlengd tot 10 september 2018 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 HST-vervoerders en de HST-ticketverdelers'.

Het ontwerp is door de tweede vakantiekamer onderzocht op 10 september 2018. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 september 2018.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'association des Gouvernements de région et l'avis de l'Autorité de protection des données sont visés aux alinéas 4 et 5 du préambule du projet examiné.

Aucun document relatif à l'accomplissement de ces deux formalités préalables ne figure toutefois dans le dossier joint à la demande d'avis.

Interrogée sur ce point, la fonctionnaire déléguée a précisé :

« En ce qui concerne les avis de l'Autorité de protection des données, celle-ci nous a communiqué de ne pas pouvoir rendre son avis avant le 26 septembre 2018.

L'avis des gouvernements des Régions a été demandé, nous avons demandé de nous rendre cet avis dans les 30 jours. Je suppose que l'avis des gouvernements ne sera pas donné avant fin août 2018 ».

Il revient par conséquent au demandeur d'avis de veiller à ce que l'accomplissement de ces deux formalités préalables soit mené à bonne fin. Dans le cas où ces consultations le conduiraient à modifier le projet d'arrêté présentement soumis à l'avis de la section de législation sur des points indépendants des suites données au présent avis, il lui reviendrait également de la consulter à nouveau.

EXAMEN DU PROJET

INTITULÉ

Dans la version néerlandaise, l'intitulé doit tenir compte de ce que l'article « de » ne figure pas avant le mot « passagiersgegevens » dans l'intitulé dans la loi modifiée du 25 décembre 2016.

DISPOSITIF

Article 3

Le paragraphe 2 impose aux transporteurs HST d'envoyer les données des passagers vers la banque de données des passagers à quatre reprises, à savoir :

1° 48 heures avant l'heure de départ programmée du train à grande vitesse ;

2° 24 heures avant l'heure de départ programmée du train à grande vitesse ;

3° immédiatement après la clôture du train à grande vitesse, c'est-à-dire dès que les passagers ont embarqué à bord du train à grande vitesse prêt à partir et qu'ils ne peuvent plus embarquer ou débarquer ;

4° au moment de l'arrivée du train à grande vitesse à sa destination finale, si des données de passagers adaptées et/ou complétées ont été rendues disponibles pendant le trajet du train.

Le paragraphe 3 du même article impose quant à lui aux distributeurs de tickets HST de transmettre les données des passagers aux trois premiers moments précités.

Cette disposition doit être comparée avec l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 18 juillet 2017 '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', ainsi qu'avec l'article 3, § 2, du 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 transporteurs de bus' ¹, qui n'imposent la transmissions des données des passagers qu'à deux reprises, à savoir :

1° 48 heures avant l'heure de départ programmée du vol ou du bus ;

2° immédiatement après la clôture du vol ou du bus, c'est-à-dire dès que les passagers ont embarqué à bord de l'aéronef ou du bus prêt à partir et qu'ils ne peuvent plus embarquer ou débarquer.

Cette différence de traitement doit être justifiée dans le rapport au Roi ².

¹ Ce projet fait l'objet de l'avis n° 64.078/4/2/V donné ce jour.

² Voir à cet égard l'observation générale formulée dans l'avis n° 59.409/4 donné le 13 juin 2016 sur un avant-projet devenu la loi du 25 décembre 2016 'relative au traitement des données des passagers' (*Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 54-2069/001, pp. 92 et 93).

Article 6

Les paragraphes 1^{er} et 2 mettent en place un « processus d'implémentation des obligations prévues aux articles 3 et 5 ». Il s'agit d'un processus de concertation entre l'UIP et chaque transporteur HST ou distributeur de tickets HST, aboutissant à la conclusion d'un protocole d'accord qui reprend les modalités d'accomplissement des obligations prévues aux articles 3 et 5 précités.

Les paragraphes 3 et 4 prévoient, dans un second temps, la réalisation d'un processus d'implémentation similaire portant sur l'obligation prévue à l'article 4 du projet.

Le recours à un tel processus de conclusion de protocoles d'accords multiples est de nature à susciter de nombreux problèmes d'égalité de traitement entre les différents agents économiques actifs dans les différents secteurs du transport international concernés (aérien, ferroviaire et routier) ainsi qu'entre ceux actifs dans le même secteur puisqu'un protocole d'accord sera négocié et conclu avec chacun d'entre eux.

À titre d'exemple, la seule fixation de la date à partir de laquelle chaque transporteur ou distributeur de ticket HST devra respecter les obligations imposées par la loi du 25 décembre 2016 et son arrêté d'exécution en projet, dépend de la conclusion des deux protocoles d'accord prévus par l'article 6, §§ 2 et 4, du projet, sans qu'aucun mécanisme ne soit prévu pour pallier leur absence ou leur retard.

Plus fondamentalement, il doit être observé qu'une correcte mise en œuvre de l'habilitation donnée au Roi par les articles 3, § 2, et 7, § 3, de la loi du 25 décembre 2016 nécessite que les mesures d'exécution qu'appelle la loi soient fixées de manière réglementaire, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et sur l'avis de l'Autorité de protection des données compétente, des subdélégations, qu'elles opèrent par la voie de protocoles d'accord ou par la voie unilatérale restant concevables pour des aspects purement techniques ou de détail.

Il convient par conséquent de revoir fondamentalement l'article 6.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving 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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

In het vierde en vijfde lid van de aanhef van voorliggend ontwerp wordt verwezen naar de betrokkenheid van de gewestregeringen en naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, bevat evenwel geen enkel stuk betreffende de vervulling van deze beide voorafgaande vormvereisten.

Naar aanleiding van een vraag hierover heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichtingen gegeven:

“En ce qui concerne les avis de l’Autorité de protection des données, celle-ci nous a communiqué de ne pas pouvoir rendre son avis avant le 26 septembre 2018.

L’avis des gouvernements des Régions a été demandé, nous avons demandé de nous rendre cet avis dans les 30 jours. Je suppose que l’avis des gouvernements ne sera pas donné avant fin août 2018.”

De adviesaanvrager dient er dan ook op toe te zien dat die beide voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld worden. Ingeval het ontwerpbesluit dat thans om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is naar aanleiding van die raadplegingen naderhand door hem gewijzigd zou moeten worden op punten die losstaan van het gevolg dat intussen aan dit advies gegeven is, zou hij dat ontwerp bovendien nogmaals om advies aan de afdeling Wetgeving moeten voorleggen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

OPSCHRIFT

In het Nederlandse opschrift van het ontwerp dient men er rekening mee te houden dat het woord “passagiersgegevens” in het opschrift van de wet van 25 december 2016 niet voorafgegaan wordt door het lidwoord “de”.

DISPOSITIEF

Artikel 3

Bij paragraaf 2 worden de HST-vervoerders verplicht de passagiersgegevens op vier verschillende tijdstippen naar de passagiersgegevensbank door te sturen, namelijk:

1° 48 uur voor de geplande vertrektijd van de hogesnelheidstrein;

2° 24 uur voor de geplande vertrektijd van de hogesnelheidstrein;

3° onmiddellijk na het afsluiten van de hogesnelheidstrein, dat wil zeggen wanneer de passagiers aan boord zijn gegaan van de hogesnelheidstrein die klaar staat voor vertrek en er geen passagiers meer aan of van boord kunnen gaan;

4° op het moment van aankomst op de eindbestemming, indien tijdens de treinrit aangepaste en/of aangevulde passagiersgegevens beschikbaar zijn geworden.

Bij paragraaf 3 van hetzelfde artikel worden de HST-ticketverdelers dan weer verplicht de passagiersgegevens op de eerste drie voornoemde tijdstippen door te sturen.

Die bepaling moet vergeleken worden met artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 18 juli 2017 ‘ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van de passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de luchtvaartmaatschappijen’, alsook met artikel 3, § 2, van het ontwerp van koninklijk besluit ‘ter uitvoering van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens, houdende de verplichtingen opgelegd aan de busvervoerder’,¹ naar luid waarvan de passagiersgegevens slechts op twee tijdstippen doorgestuurd moeten worden, namelijk:

1° 48 uur vóór de geplande vertrektijd van de vlucht of de bus;

2° onmiddellijk na het afsluiten van de vlucht of de bus, dat wil zeggen wanneer de passagiers aan boord zijn gegaan van het vliegtuig dat of de bus die klaar staat voor vertrek en er geen passagiers meer aan of van boord kunnen gaan.

Dat verschil in behandeling moet verantwoord worden in het verslag aan de Koning.²

Artikel 6

Bij de paragrafen 1 en 2 wordt een “implementatieproces van de verplichtingen voorzien in de artikel[en] 3 en 5” ingevoerd. Het gaat om een proces van overleg tussen de PIE en elke HST-vervoerder of HST-ticketverdelers, dat uitmondt in het afsluiten van een

¹ Over dat ontwerp is vandaag advies 64.078/4/2/V gegeven.

² Zie in dat verband de algemene opmerking die gemaakt is in advies 59.409/4, dat op 13 juni 2016 verstrekt is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 december 2016 ‘betreffende de verwerking van passagiersgegevens’ (*Parl.St.* Kamer 2015-16, nr. 54-2069/001, 92 en 93).

protocolakkoord waarin de nadere regels opgenomen worden voor het vervullen van de verplichtingen waarin de voornoemde artikelen 3 en 5 voorzien.

De paragrafen 3 en 4 voorzien in tweede instantie in het doorlopen van een soortgelijk implementatieproces dat betrekking heeft op de verplichting die in artikel 4 van het ontwerp vervat is.

Dat gewerkt wordt met een dergelijke procedure waarbij veel protocolakkoorden afgesloten moeten worden, kan heel wat problemen doen rijzen wat de gelijke behandeling betreft tussen de onderscheiden economische actoren die in de verschillende betrokken sectoren van het internationaal vervoer (luchtvervoer, spoorwegvervoer, wegvervoer) actief zijn alsook tussen actoren die in dezelfde sector actief zijn, aangezien met elk van hen een protocolakkoord onderhandeld en afgesloten moet worden.

Zo bijvoorbeeld hangt alleen al het bepalen van de datum vanaf wanneer elke HST-vervoerder of HST-ticketverdelers de verplichtingen zal moeten naleven die bij de wet van 25 december 2016 en bij het ontworpen uitvoeringsbesluit ervan opgelegd worden, af van het afsluiten van de beide protocolakkoorden waarin artikel 6, §§ 2 en 4, van het ontwerp voorziet, zonder dat in enige regeling voorzien wordt om te ondervangen dat die akkoorden niet of nog niet afgesloten zijn.

Fundamenteler nog moet opgemerkt worden dat een correcte tenuitvoerlegging van de machtiging die bij de artikelen 3, § 2, en 7, § 3, van de wet van 25 december 2016 aan de Koning verleend is, vereist dat de uitvoeringsmaatregelen waartoe de wet noopt bij verordening bepaald worden, namelijk bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na advies van de bevoegde Gegevensbeschermingsautoriteit, waarbij men zich kan voorstellen dat, voor louter technische aspecten of voor detailsaspecten, subdelegaties toegestaan worden, ongeacht of dat via protocolakkoorden of langs unilaterale weg gebeurt.

Artikel 6 dient bijgevolg grondig herzien te worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT