CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 77.393/4
du 5 février 2025

sur

un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.393/4
van 5 februari 2025

over

een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten'

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Le 13 janvier 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 5 février 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 février 2025.

*

Op 13 januari 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 5 februari 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2025.

*

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

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

OBSERVATION GÉNÉRALE

L'article 12 de l'avant-projet insère dans la loi du 10 février 2015 'relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges' un article 27/5 aux termes duquel

> « [l]e présent chapitre [1] transpose partiellement la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC ».

Or, à suivre les tableaux de transposition communiqués à la section de législation, d'autres dispositions de la loi du 10 février 2015 que celles incluses dans le chapitre 7/2 en projet sont modifiées de manière à transposer la directive (UE) 2019/997 ; sont ainsi concernés les articles 3 et 17 de l'avant-projet, qui modifient respectivement les articles 2 et 29 de la loi du 10 février 2015 [2].

Il conviendra dès lors de mentionner, dans un nouvel article 2, que l'avant-projet transpose partiellement la directive (UE) 2019/997.

L'article 12 de l'avant-projet sera par conséquent omis et les articles 2 à 11 seront renumérotés en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

L'article 2, 11°, en projet de la loi du 10 février 2015 définit un « autre bénéficiaire » comme étant « une autre personne » à laquelle une protection doit être accordée au titre du droit international ou national.

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

[1] À savoir le chapitre 7/2, inséré dans la même loi par l'article 11 de l'avant-projet (et non 9, comme mentionné par erreur dans la phrase liminaire de l'article 12 de l'avant-projet).

[2] Il peut en outre être constaté que les articles 2, 6, 7, 8, 9 et 10 de l'avant-projet apportent des modifications à la loi du 10 février 2015 de manière à tenir compte du fait que celle-ci réglemente désormais les traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux titres de voyage provisoires de l'Union européenne.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Invité à préciser le contenu de cette catégorie, le délégué a indiqué :

« […], le terme d''autre bénéficiaire' fait référence aux 'autres' personnes, à qui le TVP UE peut être délivré, et plus particulièrement à la catégorie facultative mentionnée à l'article 7, paragraphe 1, point e) de la directive européenne, définit comme suit : 'aux autres personnes auxquelles cet État membre ou un autre État membre est tenu d'accorder une protection au titre du droit international ou national et qui résident légalement dans un État membre', d'où notre définition.

Il s'agit donc des 'autres personnes' par rapport aux points a), b), c) et d) du paragraphe de ce même article de la directive, à savoir les ressortissants belges, les citoyens de l'Union non représentés sur le territoire des États membres (y compris les pays et territoires d'outre-mer visés à l'article 355, paragraphe 2, premier alinéa, du TFUE), les citoyens d'un autre État membre qui est représenté dans le pays où ils cherchent à obtenir le TVP UE et lorsqu'il existe des arrangements à cet effet entre les États membres concernés, les membres de la famille, qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, accompagnant des citoyens de l'Union non représentés dans un pays tiers ou des citoyens de l'Union visés au point a), b) ou c), lorsque ces membres de la famille résident légalement dans un État membre.

Au regard de ce qui précède, nous envisageons cette adaptation : 'une autre personne qu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille d'un tel citoyen, à laquelle l'État membre prêtant assistance ou un autre État membre est tenu d'accorder une protection au titre du droit international ou national et qui réside légalement dans un État membre' ».

Le dispositif sera clarifié en ce sens, en veillant à ce qu'il corresponde à l'hypothèse visée à l'article 7, paragraphe 1, e), de la directive (UE) 2019/997.

Article 4

1. La phrase liminaire précisera que l'article 27/1 de la loi du 10 février 2015 a été inséré par la loi du 3 juillet 2019.

2. Conformément à l'article 37 de la Constitution et pour tenir compte de l'avis 106/2024 du 29 novembre 2024 de l'Autorité de protection des données, mieux vaut dans les dispositions modifiées remplacer les mots « Le ministre » par les mots « Le service désigné par le Roi » [3].

Une observation analogue vaut pour l'article 27/8, alinéa 1er, 1° et 2°, en projet (article 15 de l'avant-projet).

[3] Voir en ce sens l'avis 75.556/1 donné le 7 mars 2024 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2024 'mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données et modifiant le règlement (UE) 2018/1724', *Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, n° 55-3934/001, pp. 63-81.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Article 5

1. La phrase liminaire précisera que l'article 6 de la loi du 10 février 2015 a été modifié par la loi du 3 juillet 2019.

2. De l'accord du délégué, l'article 6, alinéa 1er, 7°, en projet de la loi du 10 février 2015 sera adapté de manière à viser « le personnel des consulats honoraires habilités par le ministre ».

Article 10

Dans la version française, il y a lieu d'écrire « Dans l'article 27/4, alinéa 1er, 1° […] ».

Article 13

L'article 27/6 en projet de la loi du 10 février 2015, inséré dans le chapitre 7/2 en projet, prévoit que « [l]e SPF Affaires étrangères est responsable du traitement automatisé de données à caractère personnel en vue […] de la lutte contre l'abus et la fraude lors de [la] délivrance [du titre de voyage provisoire de l'Union européenne] ». Or, les dispositions relatives au traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la lutte contre la fraude aux passeports et aux titres de voyage belges sont prévues au chapitre 6 de la même loi. Interrogé à ce propos et sur l'éventualité de regrouper en un même chapitre l'ensemble des dispositions relatives au traitement de données à caractère personnel en vue de la lutte contre la fraude relative aux documents de voyage, le délégué a indiqué ce qui suit :

> « Nous préférons insérer un chapitre 7/2 afin de rassembler toutes les dispositions relatives au traitement automatisé des données à caractère personnel pour la délivrance du TVP UE dans un même chapitre, et ce à des fins de clarté et de praticité. En effet, ce traitement automatisé se distingue à plusieurs égards du traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la lutte contre la fraude aux passeports et aux titres de voyage belges, notamment par le type de données personnelles traitées, la durée de conservation de celles-ci et les catégories de personnes y ayant accès, qui tous les trois s'avèrent beaucoup plus limités pour le TVP UE ».

Il est pris acte de cette explication.

Article 14

Dans la version française de l'article 27/7, 2°, e), en projet, le mot « donnée » sera remplacé par le mot « information », de manière à assurer une transposition fidèle de l'annexe II, 9, de la directive (UE) 2019/997.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Article 15

Afin de transposer de manière exacte l'article 15, paragraphe 4, de la directive (UE) 2019/997, à l'article 27/8, alinéa 2, en projet, il y a lieu d'écrire « […], les données sont effacées ».

Article 16

Dès lors que l'article 27/9 en projet est relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel relatives à la délivrance des titres de voyage provisoires de l'Union européenne, il n'y a pas lieu d'y viser, au paragraphe 1er, 1° et 2°, le « personnel chargé au sein du SPF Affaires étrangères de l'application de la réglementation relative aux passeports et titres de voyage belges » et « le personnel diplomatique et consulaire chargé de la délivrance des passeports et titres de voyage belges ».

Partant, de l'accord du délégué, la disposition sera revue en conséquence.

*

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

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

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 12 van het voorontwerp voegt in de wet van 10 februari 2015 'met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten' een artikel 27/5 in dat als volgt gesteld is:

> "Dit hoofdstuk[1] voorziet in de gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB."

Uit de omzettingstabellen die aan de afdeling Wetgeving zijn bezorgd, blijkt evenwel dat ter omzetting van richtlijn (EU) 2019/997 andere bepalingen van de wet van 10 februari 2015 worden gewijzigd dan die welke vervat zijn in het ontworpen hoofdstuk 7/2: het gaat om de artikelen 3 en 17 van het voorontwerp, die strekken tot wijziging van respectievelijk de artikelen 2 en 29 van de wet van 10 februari 2015.[2]

In een nieuw artikel 2 dient dan ook te worden vermeld dat het voorontwerp richtlijn (EU) 2019/997 gedeeltelijk omzet.

Artikel 12 van het voorontwerp moet bijgevolg weggelaten worden en de artikelen 2 tot 11 moeten dienovereenkomstig hernummerd.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

Het ontworpen artikel 2, 11°, van de wet van 10 februari 2015 definieert "een andere begunstigde" als "een andere persoon" aan wie op grond van het internationaal of nationaal recht bescherming moet worden geboden.

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

[1] Te weten hoofdstuk 7/2, dat in dezelfde wet wordt ingevoegd bij artikel 11 van het voorontwerp (en niet bij artikel 9, zoals de inleidende zin van artikel 12 van het voorontwerp verkeerdelijk stelt).

[2] Voorts valt vast te stellen dat de artikelen 2, 6, 7, 8, 9 en 10 van het voorontwerp wijzigingen aanbrengen in de wet van 10 februari 2015 om rekening te houden met het feit dat die wet voortaan de geautomatiseerde verwerkingen regelt van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de EU-noodreisdocumenten.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Op het verzoek die categorie inhoudelijk te omschrijven, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "(…), le terme d''autre bénéficiaire' fait référence aux 'autres' personnes, à qui le TVP UE peut être délivré, et plus particulièrement à la catégorie facultative mentionnée à l'article 7, paragraphe 1, point e) de la directive européenne, définit comme suit: 'aux autres personnes auxquelles cet État membre ou un autre État membre est tenu d'accorder une protection au titre du droit international ou national et qui résident légalement dans un État membre', d'où notre définition.
>
> Il s'agit donc des 'autres personnes' par rapport aux points a), b), c) et d) du paragraphe de ce même article de la directive, à savoir les ressortissants belges, les citoyens de l'Union non représentés sur le territoire des États membres (y compris les pays et territoires d'outre-mer visés à l'article 355, paragraphe 2, premier alinéa, du TFUE), les citoyens d'un autre État membre qui est représenté dans le pays où ils cherchent à obtenir le TVP UE et lorsqu'il existe des arrangements à cet effet entre les États membres concernés, les membres de la famille, qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, accompagnant des citoyens de l'Union non représentés dans un pays tiers ou des citoyens de l'Union visés au point a), b) ou c), lorsque ces membres de la famille résident légalement dans un État membre.
>
> Au regard de ce qui précède, nous envisageons cette adaptation: 'une autre personne qu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille d'un tel citoyen, à laquelle l'État membre prêtant assistance ou un autre État membre est tenu d'accorder une protection au titre du droit international ou national et qui réside légalement dans un État membre'."

Het dispositief moet in die zin worden verduidelijkt, waarbij men ervoor moet zorgen dat het in overeenstemming is met het geval bedoeld in artikel 7, lid 1, e), van richtlijn (EU) 2019/997.

Artikel 4

1. De inleidende zin moet nader vermelden dat artikel 27/1 van de wet van 10 februari 2015 ingevoegd is bij de wet van 3 juli 2019.

2. Overeenkomstig artikel 37 van de Grondwet, en teneinde rekening te houden met advies 106/2024 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 29 november 2024, zou men in de gewijzigde bepalingen de woorden "De minister" beter vervangen door de woorden "De door de Koning aangewezen dienst".[3]

Een soortgelijke opmerking geldt voor het ontworpen artikel 27/8, eerste lid, 1° en 2° (artikel 15 van het voorontwerp).

[3] Zie in die zin advies 75.556/1 van 7 maart 2024 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2024 'tot uitvoering van Verordening (EU) 2022/868 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2022 betreffende Europese datagovernance en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724', *Parl.St.* Kamer 2023-24, nr. 55-3934/1, 63-81.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Artikel 5

1. De inleidende zin moet nader vermelden dat artikel 6 van de wet van 10 februari 2015 gewijzigd is bij de wet van 3 juli 2019.

2. De gemachtigde is het ermee eens dat het ontworpen artikel 6, eerste lid, 7°, van de wet van 10 februari 2015 moet worden aangepast zodat daarin sprake is van "het personeel van de ereconsulaten die daartoe gemachtigd worden door de minister".

Artikel 10

In de Franse tekst dient men te schrijven "Dans l'article 27/4, alinéa 1er, 1° (…)".

Artikel 13

Het ontworpen artikel 27/6 van de wet van 10 februari 2015, dat ingevoegd wordt in het ontworpen hoofdstuk 7/2, bepaalt dat "[d]e FOD Buitenlandse Zaken (…) verantwoordelijk [is] voor de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens met het oog op (…) de bestrijding van misbruik en fraude bij [de] afgifte [van het EU-noodreisdocument]". De bepalingen betreffende de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens met het oog op de bestrijding van fraude met Belgische paspoorten en reisdocumenten worden echter voorzien in hoofdstuk 6 van dezelfde wet. Op een vraag in dat verband en over de mogelijkheid om in eenzelfde hoofdstuk alle bepalingen samen te brengen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de bestrijding van fraude met reisdocumenten, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Nous préférons insérer un chapitre 7/2 afin de rassembler toutes les dispositions relatives au traitement automatisé des données à caractère personnel pour la délivrance du TVP UE dans un même chapitre, et ce à des fins de clarté et de praticité. En effet, ce traitement automatisé se distingue à plusieurs égards du traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la lutte contre la fraude aux passeports et aux titres de voyage belges, notamment par le type de données personnelles traitées, la durée de conservation de celles-ci et les catégories de personnes y ayant accès, qui tous les trois s'avèrent beaucoup plus limités pour le TVP UE."

Er wordt akte genomen van die uitleg.

Artikel 14

In de Franse tekst van het ontworpen artikel 27/7, 2°, e), moet het woord "donnée" vervangen worden door het woord "information", zodat bijlage II, 9, van richtlijn (EU) 2019/997 getrouw wordt omgezet.

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡

Artikel 15

Met het oog op een nauwkeurige omzetting van artikel 15, lid 4, van richtlijn (EU) 2019/997 dient men in het ontworpen artikel 27/8, tweede lid, te schrijven "(…) worden de gegevens gewist".

Artikel 16

Aangezien het ontworpen artikel 27/9 betrekking heeft op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens inzake de afgifte van de EU-noodreisdocumenten, is er geen reden om in paragraaf 1, 1° en 2°, van dat artikel te verwijzen naar "het personeel dat binnen de FOD Buitenlandse Zaken belast is met de toepassing van de regelgeving inzake Belgische paspoorten en reisdocumenten", noch van "het diplomatiek en consulair personeel dat belast is met de afgifte van Belgische paspoorten en reisdocumenten".

De gemachtigde is het ermee eens dat de bepaling dan ook dienovereenkomstig moet worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE Bernard BLERO

‡LW-AHCZPEFCE-HHDJDQW‡