



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 78.116/4
du 17 septembre 2025

advies 78.116/4
van 17 september 2025

sur

over

un projet d'arrêté ministériel
'relatif à l'implémentation du
titre de voyage provisoire de
l'Union européenne tel que
visé dans 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'

een ontwerp van ministerieel
besluit 'betreffende de
invoering van het
EU-noodreisdocument zoals
bedoeld in de
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'

Le 6 août 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 22 septembre 2025 sur un projet d'arrêté ministériel 'relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans 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'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 septembre 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Géraldine ROSOUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 septembre 2025.

*

Op 6 augustus 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Ontwikkelingssamenwerking verzocht binnen een termijn van dertig dagen van rechtswege * verlengd tot 22 september 2025 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende de invoering van het EU-noodreisdocument zoals bedoeld in de 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'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 17 september 2025. De kamer was samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, 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 Géraldine ROSOUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2025.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *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 juin au 15 août.

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2^o, *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 juni 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 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

En l'espèce, diverses dispositions du projet organisent un traitement de données à caractère personnel (en particulier les articles 3, 7 et 8).

L'Autorité de protection des données doit dès lors être consultée sur le projet.

Il sera par conséquent veillé à l'accomplissement de cette formalité et il en sera fait mention au préambule.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Si un arrêté ministériel se fonde directement sur les dispositions d'un arrêté royal qui trouvent elles-mêmes leur fondement juridique dans les dispositions d'un acte législatif, il convient de viser au préambule :

– l'acte législatif et les dispositions de celui-ci qui constituent le fondement juridique des dispositions de l'arrêté royal qui sont exécutées par l'arrêté ministériel ;

– l'arrêté royal et les dispositions de celui-ci qui constituent le fondement juridique de l'arrêté ministériel ¹.

Partant, le préambule débutera par de nouveaux alinéas visant les dispositions des textes législatifs dans lesquels le projet d'arrêté royal « relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans 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, portant exécution de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports, titres de voyage belges et titres de voyage provisoires de l'Union européenne et modifiant l'annexe 1 au Code consulaire » ², sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis 78.115/4, trouve ses fondements juridiques.

2. Le préambule sera complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Vu l'avis 78.116/4 du Conseil d'État donné le 17 septembre 2025, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ³.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 23.2.

² Lequel sera mentionné par son intitulé complet dans le préambule et dans la suite du dispositif.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 36.1 et formule F 3-5-2.

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Le dispositif sera complété par un nouvel article 1^{er}, indiquant que le projet d'arrêté ministériel à l'examen constitue une transposition partielle de 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' ⁴.

Les articles du projet seront renumérotés en conséquence.

Article 1^{er}

Il ne convient pas de rappeler les dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure en les reproduisant ⁵.

Partant, il n'y a pas lieu de prévoir, dans le projet examiné, des définitions qui figurent déjà dans la loi du 16 juillet 2025 'portant l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans 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', dans la loi du 10 février 2015 'relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges', telle que modifiée par la loi du 16 juillet 2025, et dans le projet d'arrêté royal portant implémentation du TVP UE.

Les 1^o à 8^o seront en conséquence omis.

Article 3

1. À l'alinéa 2 de la version française, le mot « membre » sera inséré entre le mot « État » et les mots « de résidence ».

Cette observation vaut pour les articles 4 et 5.

2. À l'alinéa 2, 2^o, afin d'assurer une transposition complète de l'article 4, paragraphe 2, b), de la directive (UE) 2019/997, les mots « prise au moment de la demande ou, uniquement dans le cas où cela n'est pas faisable, une photographie scannée ou numérique du demandeur, » seront ajoutés entre les mots « du demandeur, » et les mots « sur la base des normes ».

⁴ *Ibidem*, recommandation 94.1.

⁵ *Ibidem*, recommandation 80.

Article 13

Dans la version française, il y a lieu d'écrire « Le présent arrêté [...] ».

*

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.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

In casu bevat het ontwerp verschillende bepalingen die een verwerking van persoonsgegevens regelen (in het bijzonder de artikelen 3, 7 en 8).

De Gegevensbeschermingsautoriteit moet dan ook over het ontwerp geraadpleegd worden.

Men dient er bijgevolg voor te zorgen dat dit vormvereiste vervuld wordt. Vervolgens moet in de aanhef vermeld worden dat dit vormvereiste vervuld is.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Indien een ministerieel besluit rechtstreeks steunt op de bepalingen van een koninklijk besluit die zelf rechtsgrond vinden in de bepalingen van een wetgevende tekst, dient in de aanhef verwezen te worden naar:

– de wetgevende tekst en de bepalingen ervan die de rechtsgrond vormen van de bepalingen van het koninklijk besluit waaraan het ministerieel besluit uitvoering geeft;

– het koninklijk besluit en de bepalingen ervan die de rechtsgrond vormen van het ministerieel besluit.¹

Bijgevolg moeten aan het begin van de aanhef nieuwe leden worden ingevoegd die melding maken van de bepalingen van de wetgevende teksten die rechtsgrond bieden aan het ontwerp van koninklijk besluit “betreffende de invoering van het EU-noodreisdocument zoals bedoeld in de 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, tot uitvoering van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten, reisdocumenten en de EU-noodreisdocumenten en tot wijziging van bijlage 1 bij het Consulair Wetboek”,² waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 78.115/4 uitgebracht heeft.

2. De aanhef moet aangevuld worden met een lid dat als volgt gesteld is:

“Gelet op advies 78.116/4 van de Raad van State, gegeven op 17 september 2025 met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.³

DISPOSITIEF

Nieuw artikel 1

Het dispositief moet worden aangevuld met een nieuw artikel 1 waarin wordt gesteld dat het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit een gedeeltelijke omzetting vormt 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’.⁴

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 23.2.

² Dat ontwerp moet in de aanhef en in het vervolg van het dispositief met zijn volledige opschrift vermeld worden.

³ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

⁴ *Ibidem*, aanbeveling 94.1.

De artikelen van het ontwerp moeten dienovereenkomstig hernummerd worden.

Artikel 1

Bepalingen van een hogere regeling mogen niet in herinnering gebracht worden door ze over te nemen.⁵

Bijgevolg dienen in het voorliggende ontwerp geen definities te worden gegeven die reeds opgenomen zijn in de wet van 16 juli 2025 ‘tot invoering van het EU-noodreisdocument zoals bedoeld in de 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’, in de wet van 10 februari 2015 ‘met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten’, zoals gewijzigd bij de wet van 16 juli 2025, en in het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de invoering van het EU-NRD.

De punten 1° tot en met 8° moeten bijgevolg weggelaten worden.

Artikel 3

1. In het tweede lid van de Franse tekst moet het woord “membre” ingevoegd worden tussen het woord “État” en de woorden “de résidence”.

Deze opmerking geldt voor de artikelen 4 en 5.

2. Met het oog op een volledige omzetting van artikel 4, lid 2, b), van richtlijn (EU) 2019/997, moeten in het tweede lid, 2°, de woorden “gemaakt op het moment van de aanvraag, of, indien zulks niet haalbaar is, een gescande of digitale foto van de aanvrager,” toegevoegd worden tussen de woorden “van de aanvrager,” en de woorden “op basis van de normen”.

⁵ *Ibidem*, aanbeveling 80.

Artikel 13

In de Franse tekst dient men “Le présent arrêté (...)” te schrijven.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO