



Avis n° 23/2017 du 24 mai 2017

Objet : 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* (CO-A-2017-022)

La Commission de la protection de la vie privée (ci-après la « Commission ») ;

Vu la loi du 8 décembre 1992 *relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après la « LVP »), en particulier l'article 29 ;

Vu l'article 3, § 2 de la loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers* ;

Vu la demande d'avis du Vice-Premier Ministre et Ministre de la Sécurité et des Affaires Intérieures (ci-après le « demandeur »), reçue le 13 avril 2017 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 24 mai 2017, l'avis suivant :

Remarque préliminaire

La Commission attire l'attention sur le fait qu'une nouvelle réglementation européenne relative à la protection des données à caractère personnel a été promulguée récemment : le Règlement 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 la Directive Police et Justice. Ces textes ont été publiés au journal officiel de l'Union européenne le 4 mai 2016¹.

Le Règlement, couramment appelé GDPR (General Data Protection Regulation), est entré en vigueur vingt jours après sa publication, soit le 24 mai 2016, et sera automatiquement d'application deux ans plus tard, soit le 25 mai 2018. La Directive Police et Justice doit être transposée dans la législation nationale au plus tard le 6 mai 2018.

Pour le Règlement, cela signifie qu'à partir du 24 mai 2016 et pendant le délai de deux ans de mise en application, les États membres ont d'une part une obligation positive de prendre toutes les dispositions d'exécution nécessaires, et d'autre part une obligation négative, appelée « devoir d'abstention ». Cette dernière obligation implique l'interdiction de promulguer une législation nationale qui compromettrait gravement le résultat visé par le Règlement. Des principes similaires s'appliquent également pour la Directive.

Il est dès lors recommandé d'anticiper éventuellement dès à présent ces textes. Et c'est en premier lieu au(x) demandeur(s) d'avis qu'il incombe d'en tenir compte dans ses (leurs) propositions ou projets. Dans le présent avis, la Commission a d'ores et déjà veillé, dans la mesure du possible et sous réserve d'éventuels points de vue complémentaires ultérieurs, au respect de l'obligation négative précitée.

¹ 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)

Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>

A. Objet et contexte de la demande

1. La loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers*² (ci-après la « loi PNR ») a introduit en droit belge l'obligation pour les transporteurs et les opérateurs de voyage des différents secteurs de transport international (aérien, ferroviaire, routier et maritime) de transmettre les données de leurs passagers à une banque de données centrale gérée par le Service public fédéral Intérieur. La Commission s'était prononcée sur l'avant-projet ayant précédé l'adoption de cette loi dans son avis n° 55/2015 du 16 décembre 2015³. Un arrêté royal doit déterminer par secteur de transport et pour les opérateurs de voyage la date d'entrée en vigueur de cette loi⁴.
2. Les données des passagers sont traitées d'une part en vue de réaliser une évaluation préalable des passagers au moyen d'une corrélation avec les banques de données des services compétents ou avec des critères d'évaluation préétablis par l'Unité d'information des passagers (UIP)⁵ et de procéder à des recherches ponctuelles, dans le cadre de la recherche et la poursuite d'infractions terroristes, des formes graves de criminalité ou encore d'infractions déterminées relevant de la compétence des Douanes, de la prévention des troubles graves à la sécurité publique dans le cadre de la radicalisation violente et du suivi des activités pouvant menacer les intérêts fondamentaux de l'État. Les données préalables sur les passagers (données API⁶) permettent d'autre part d'améliorer le contrôle au frontière et la lutte contre l'immigration illégale.
3. Ainsi que les documents préparatoires de la loi PNR l'exposent⁷, « *les données API (Advanced Passenger Information) sont des données authentiques. Elles proviennent de documents authentiques (en outre des cartes d'identités) et sont suffisamment précises pour identifier une personne. Il s'agit des données transmises dans le cadre du check-in et l'embarquement. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave, l'information qui est contenue dans les données API est suffisante pour identifier les terroristes et les criminels connus à l'aide de systèmes d'avertissement. Les données PNR, c'est-à-dire les données de réservation, contiennent davantage d'éléments et sont plus rapidement disponibles que les données API. Ces éléments constituent un instrument très important pour la réalisation d'évaluations de risque concernant des personnes et l'établissement de liens entre des personnes connues et des personnes inconnues. De même pour les recherches ponctuelles, les données PNR représentent une plus-*

² <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/2016/12/25/2017010166/justel>.

³ <https://www.privacycommission.be/node/18657>.

⁴ Article 54 de la loi PNR.

⁵ L'UIP est notamment composée de membres détachés des services de police, de la Sûreté de l'Etat, du Service général de Renseignement et de Sécurité et des Douanes.

⁶ Advanced passenger information.

⁷ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

value importante ». La loi PNR appelle les données API les données d'enregistrement et d'embarquement, et les données PNR les données de réservation (article 9, §§ 1^{er} et 2).

4. La loi PNR a principalement transposé en droit belge la directive 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*⁸ (ci-après la « directive PNR »). Cette directive prévoit le transfert par les transporteurs aériens de données des dossiers passagers (PNR⁹) de vols extra-UE (et si un Etat-membre le décide, intra-UE) à des fins de prévention et de détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité ainsi que d'enquêtes et de poursuites en la matière.
5. Le 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* (ci-après le « projet »), soumis pour avis, a pour objet de déterminer les modalités relatives aux obligations imposées aux compagnies aériennes ainsi que l'entrée en vigueur de ces obligations.
6. La loi PNR prévoit notamment l'avis obligatoire de la Commission dans le cadre de l'adoption de l'arrêté royal déterminant par secteur de voyage et pour les opérateurs de voyage, les données de passagers à transmettre et leurs modalités de transmission (article 3, § 2).

B. Examen du projet

B.1. Contenu du projet

7. Le projet définit d'abord plusieurs termes utilisés dans celui-ci (chapitre 1). Ensuite, il précise les modalités relatives aux obligations des compagnies aériennes prévues dans la loi PNR (chapitre 2). Il prévoit par après les modalités de transmission des données des passagers (chapitre 3). Il fixe enfin dans ses dispositions finales l'entrée en vigueur de la loi en ce qui concerne les compagnies aériennes le même jour que l'arrêté royal (chapitre 4).

⁸ <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>.

⁹ Passenger name record.

B.2. Analyse des dispositions

B.2.1. Remarques préalables

8. La Commission note que le projet permettra d'achever la transposition de la directive PNR dès lors que l'objet de celle-ci concerne uniquement le transfert des données PNR de vols extra-EU (et le cas échéant intra-EU) par les transporteurs aériens.
9. En effet, la directive ne concerne pas les autres secteurs de transport et les opérateurs économiques autres que les transporteurs, même si « *[elle] est sans préjudice de la possibilité pour les États membres de prévoir, en vertu de leur droit national, un système de collecte et de traitement des données PNR auprès d'opérateurs économiques autres que les transporteurs, tels que des agences ou des organisateurs de voyages qui fournissent des services liés aux voyages, y compris la réservation de vols, pour lesquels ils recueillent et traitent les données PNR, ou de transporteurs autres que ceux que la présente directive mentionne, sous réserve que ce droit national respecte le droit de l'Union* » (considérant 23).
10. La Commission fait remarquer par ailleurs que si l'article 3, § 2 de la loi PNR prévoit que les données des passagers à transmettre sont déterminées par arrêté royal, ces données sont établies – à juste titre – directement dans la loi, à l'article 9 de la loi PNR. Ces données sont d'ailleurs issues de l'annexe 1 de la directive PNR à laquelle renvoient les articles 6 et 8 de cette directive.

B.2.2. Définitions

11. La Commission note que les définitions du projet sont principalement constituées de renvois aux dispositions de la loi PNR ou de définitions issues de la directive. Seules les définitions de « documents d'identité »¹⁰ et de « documents de voyage »¹¹ sont nouvelles et relatives à l'obligation prévue à l'article 7, § 1^{er} de la loi PNR pour les transporteurs de vérifier « *la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager concerné* ».
12. La Commission constate favorablement que sont visés les documents d'identité qui sont acceptés dans les différents pays et qui sont émis par les autorités de ces pays, ainsi que le mentionne le rapport au Roi.

¹⁰ « Documents, établis par une autorité officielle, sur base desquels l'identité des passagers peut être définie, à savoir les cartes d'identité nationales, les passeports internationalement reconnus ou les documents remplaçants légaux ».

¹¹ « Documents qui octroient au passager un titre pour le transport visé à l'article 4, 7° de la loi [PNR] ».

B.2.3. Obligations des compagnies aériennes

B.2.3.1. Collecte des données API

13. Le projet prévoit, suivant le rapport au Roi, la clarification de l'obligation reprise à l'article 5 de la loi PNR pour les compagnies aériennes de collecter les données API, qui sont transmises immédiatement après leur enregistrement dans la banque de données de passagers aux services de police chargés du contrôle aux frontières et à l'Office des étrangers lorsqu'il en a besoin pour l'exercice de ses missions légales.
14. Le demandeur explique que l'article 2, § 1^{er} du projet vise à exécuter l'article 5 de la loi, qui porte notamment sur le recueil de données des passagers, en précisant quelles données doivent être recueillies. Or, la collecte des données PNR ne peut être rendue obligatoire pour les compagnies aériennes en vertu de la Directive PNR. Néanmoins, la collecte des données API peut être rendue obligatoire en vertu de la Directive API¹². Ainsi, l'article 2, § 1^{er} du projet impose aux transporteurs aériens l'obligation de collecter les données API visées à l'article 29, § 2 de la loi PNR en vertu de la Directive API. En effet, si les compagnies aériennes n'ont pas l'obligation de collecter les données API, elles n'en disposeront pas, et elles ne pourront donc pas les transmettre.
15. La Commission prend note du fait que le demandeur paraît estimer que l'obligation de l'article 5 de la loi PNR de recueillir et transmettre notamment les données API dont chaque transporteur dispose ne serait pas suffisante pour s'assurer de la collecte effective de ces données. Elle remarque par ailleurs que les transporteurs aériens doivent à l'heure actuelle déjà transmettre de telles données en vertu de l'arrêté royal du 11 décembre 2006 *concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers*, qui met en œuvre la directive API et que le projet prévoit logiquement d'abroger.

B.2.3.2. Méthode et moments des transferts

16. Le projet détermine la méthode et les moments durant lesquels les données des passagers, dont les compagnies aériennes disposent à ces moments, sont transférées vers la banque de données des passagers.

¹² Directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 *concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers*.

17. Il prévoit la méthode push¹³ pour le transfert des données des passagers vers la banque de données passagers. La Commission note qu'il s'agit de la méthode retenue par la directive PNR en son article 8 et qui permet aux transporteurs aériens de garder le contrôle sur les données transmises. Suivant le considérant 16 de la directive PNR, « *la méthode « push » est réputée offrir un niveau plus élevé de protection des données et devrait être obligatoire pour tous les transporteurs aériens* ».
18. Le projet prévoit en principe que les données sont transférées 48 heures avant l'heure de départ programmée du vol et immédiatement après la clôture du vol, c'est-à-dire dès que les passagers ont embarqué à bord de l'aéronef prêt à partir et qu'ils ne peuvent plus embarquer ou débarquer.
19. La Commission prend acte de ces modalités et note, ainsi qu'il est précisé dans le rapport au Roi, qu'elles n'empêchent d'aucune manière les réservations de dernière minute et les changements de dernière minute, puisque l'information la plus actuelle est envoyée lors du deuxième transfert.

B.2.3.3. Contrôle de conformité des données API

20. L'article 7, § 1^{er} de la loi PNR dispose notamment que les transporteurs s'assurent que les données API (données d'enregistrement et d'embarquement) dont ils disposent sont complètes, exactes et actuelles, et qu'à cette fin, ils vérifient la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager concerné.
21. D'après le rapport au Roi, ce contrôle de conformité vise à vérifier si la personne qui dispose du document de voyage pour un transport précis est effectivement la personne qui monte à bord de l'avion. Le projet prévoit concrètement que cela se fera en comparant le nom et le prénom mentionnés sur le document de voyage avec le nom et le prénom sur le document d'identité, au moment où les passagers montent à bord de l'avion. Le rapport au Roi précise que le transfert des données des passagers et le traitement de celles-ci n'ont aucun sens s'il n'existe aucune certitude que les passagers sont bien montés à bord de l'avion.
22. La Commission rappelle que les données faisant l'objet d'un traitement légitime doivent être exactes et, si nécessaire, mises à jour (article 4, § 1^{er}, 4° de la LVP) et reconnaît que l'exécution du contrôle de conformité contribue à l'exactitude des données qui sont amenées à être transférées vers la banque de données passagers.

¹³ Méthode par laquelle les transporteurs aériens transmettent (« push ») les données PNR requises à l'autorité requérante. Elle est à distinguer de la méthode « pull », par laquelle les autorités compétentes de l'État membre qui requièrent les données PNR peuvent accéder au système de réservation du transporteur aérien et en extraire (« pull ») une copie des données PNR requises.

B.2.3.4. Exactitude des données API

23. Conformément à l'article 7, § 1er de la loi PNR, le projet dispose que si les compagnies aériennes constatent que les données API dont elles disposent ne sont pas actuelles, pas exactes ou pas complètes, elles prennent les mesures nécessaires afin de corriger ces données au plus tard au moment du deuxième transfert et de les rendre exacts, si pertinent.
24. Le rapport au Roi précise que les données API visées visent aussi les champs similaires des données PNR (comme le nom et le prénom). Il ajoute que 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.
25. A nouveau, la Commission rappelle que les données faisant l'objet d'un traitement légitime doivent effectivement être exactes et, si nécessaire, mises à jour (article 4, § 1^{er}, 4^o de la LVP).

B.2.4. Modalités de transmission des données

26. Comme l'explique le rapport au Roi, les dispositions relatives aux modalités de la transmission des données des passagers (les formats de données, les protocoles de transmission ainsi que la sécurisation des données), concernent la transposition des dispositions reprises à ce sujet dans la directive PNR.
27. Celle-ci prévoit que « *tous les transferts de données PNR effectués par des transporteurs aériens vers les UIP aux fins de la présente directive sont effectués par des moyens électroniques qui offrent des garanties suffisantes en ce qui concerne les mesures de sécurité techniques et les mesures organisationnelles régissant le traitement à effectuer. En cas de défaillance technique, les données PNR peuvent être transférées par tout autre moyen approprié, pour autant que le même niveau de sécurité soit maintenu et que le droit de l'Union en matière de protection des données soit pleinement respecté* » (article 16, 1 de la directive). Le rapport au Roi précise que la Commission européenne a fixé dans un acte d'exécution les formats de données et les protocoles de transmission via lesquels les données des passagers doivent être transmises, conformément à la directive.
28. Dans le projet, pour ce qui est des formats de données et des protocoles de transmission, un renvoi est fait à la décision d'exécution de la Commission européenne. Les compagnies aériennes

doivent dès lors utiliser les protocoles de transmission et les formats de données définis dans la décision d'exécution pour la transmission des données des passagers.

29. La Commission en prend acte.
30. 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.
31. 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 »¹⁴. 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 données¹⁵.

B.2.5. Dispositions diverses

32. Dans ses dispositions finales, le projet abroge l'arrêté royal du 11 décembre 2006 *concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers* et fait entrer en vigueur l'abrogation, stipulée à l'article 53 de la loi PNR, de l'article 32, alinéa 4 de la loi du 27 juin 1937 *portant révision de la loi du 16 novembre 1919 relative à la réglementation de la navigation aérienne*. Ces textes sont relatifs à l'obligation des transporteurs aériens de transmettre les données API et au régime de sanctions en cas d'infractions.
33. Il prévoit également que la loi PNR entre en vigueur le même jour que l'arrêté royal en ce qui concerne les compagnies aériennes.
34. La Commission en prend acte.

¹⁴ <https://www.privacycommission.be/node/3941>.

¹⁵ <https://www.privacycommission.be/node/14781>.

PAR CES MOTIFS,

La Commission

émet un avis favorable sur le projet.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere