



Avis n° 85/2018 du 26 septembre 2018

Objet : projets d'arrêtés royaux relatifs à l'exécution de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, reprenant les obligations respectivement pour les transporteurs de bus et pour les transporteurs HST et les distributeurs de tickets HST (CO-A-2018-077 / CO-A-2018-078)

L'Autorité de protection des données (ci-après l'« Autorité ») ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 ;

Vu la demande d'avis du Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur reçue le 25 juillet 2018 ;

Vu le rapport de Madame Mireille Salmon ;

Émet, le 26 septembre 2018, l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DES PROJETS D'ARRETES ROYAUX

1. La loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers*¹ (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 2015². L'entrée en vigueur de cette loi doit être déterminée par arrêté royal par secteur de transport et pour les opérateurs de voyage³.
2. La loi PNR distingue les données d'enregistrement et d'embarquement (données API⁴) et les données de réservation (données PNR⁵ proprement dites) (article 9, §§ 1^{er} et 2).
3. Les données d'enregistrement et d'embarquement sur les passagers permettent d'améliorer le contrôle au frontière et la lutte contre l'immigration illégale. Ainsi que les documents préparatoires de la loi PNR l'exposent⁶, « *Les données API (Advanced Passenger Information) sont des données authentiques. Elles proviennent de documents authentiques (entre autre 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.* »
4. Les données de réservation sont traitées en vue de réaliser une évaluation préalable des passagers au moyen d'une corrélation de leurs données avec les banques de données des services compétents⁷ ou avec des critères d'évaluation préétablis par l'Unité d'information des passagers (UIP)⁸ 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

¹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2016122543.

² https://www.autoriteprotectiondonnees.be/sites/privacycommission/files/documents/avis_55_2015.pdf.

³ Article 54 de la loi PNR.

⁴ Advanced passenger information (informations préalables relatives aux passagers).

⁵ Passenger name record (données des dossiers passagers).

⁶ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

⁷ A savoir les services de police, la Sûreté de l'Etat, le Service général de Renseignement et de Sécurité et les Douanes.

⁸ 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.

intérêts fondamentaux de l'État. Comme l'expliquent les documents préparatoires de la loi PNR⁹, « *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-value importante.* »

5. La loi PNR a notamment 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*¹⁰ (ci-après la « directive PNR »). Cette directive prévoit le transfert par les transporteurs aériens de données des dossiers passagers (PNR¹¹) 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, « *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* »¹². La loi PNR a fait usage de cette possibilité en prévoyant l'utilisation des données des passagers d'autres moyens de transport internationaux.

6. 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 transporteurs de bus* (ci-après le « projet Bus ») et 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 transporteurs HST et les distributeurs de tickets HST* (ci-après le « projet HST »), soumis pour avis, a pour objet de déterminer les données des passagers à transmettre, les modalités relatives à l'obligation de transmission et de vérification des données, et les modalités de la transmission proprement dite respectivement par les transporteurs de bus internationaux et par les transporteurs et les distributeurs de tickets pour les trains internationaux à grande vitesse (HST¹³), en exécution des articles 3, § 2 et 7, § 3 de la loi PNR, ainsi que l'entrée en vigueur de cette obligation. L'article 3,

⁹ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>.

¹⁰ <http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj>.

¹¹ Passenger name record.

¹² Considérant 33 de la directive PNR.

¹³ High Speed Trains.

§ 2 de la loi PNR prévoit notamment l'avis obligatoire de la Commission de la protection de la vie privée.

7. La Commission de la protection de la vie privée a déjà rendu un avis n° 23/2017 du 24 mai 2017 (ci-après l'« avis 23/2017 ») sur le projet ayant précédé l'adoption 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* (ci-après l'« arrêté royal PNR pour les compagnies aériennes »).

II. ANALYSE DES PROJETS D'ARRETES ROYAUX

II.1. Structure des projets d'arrêtés royaux

8. Le projet Bus et le projet HST présentent des contenus similaires à ceci près que le projet Bus concerne uniquement les transporteurs et pas les opérateurs de voyage. L'Autorité fait d'emblée remarquer le passage dans les deux projets de l'article 1^{er} directement à l'article 3, sans prévoir un article 2.
9. Les projets d'arrêtés royaux prévoient les définitions des termes qu'ils utilisent (chapitre 1). Ils déterminent ensuite les données à transmettre et les modalités relatives aux obligations de transmission et de vérification (chapitre 2). Ils fixent les modalités de la transmission proprement dite (chapitre 3). Ils établissent enfin l'entrée en vigueur de la loi PNR en ce qui concerne les transporteurs et opérateurs de voyage concernés le jour de leur entrée en vigueur (chapitre 4).

II.2. Analyse des projets d'arrêtés royaux

II.2.1. Définitions (article 1^{er} des projets d'arrêtés royaux)

10. L'Autorité note que les projets d'arrêtés royaux reprennent notamment les définitions de « documents de voyage »¹⁴ et « documents d'identité »¹⁵ figurant dans l'arrêté royal PNR pour les compagnies aériennes et relatives à l'obligation - de résultat pour les transporteurs et de moyen pour les opérateurs de voyages - de vérifier « *la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager concerné* », prévue respectivement aux § 1^{er} et 2 de l'article 7 de la loi PNR.

¹⁴ « Documents qui octroient au passager un titre pour le transport visé à l'article 4, 7° de la loi [PNR] ».

¹⁵ « 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 ».

II.2.2. Données à transmettre (article 3, § 1^{er} des projets d'arrêtés royaux)

11. L'article 3, § 1^{er} des projets d'arrêtés royaux énumère les données des passagers à transmettre conformément à l'article 3, § 2 de la loi PNR.
12. L'Autorité rappelle que si l'article 3, § 2 de la loi PNR prévoit que les données des passagers à transmettre sont déterminées par un arrêté royal, les données transmissibles sont énumérées – à juste titre – directement 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. Comme le mentionnait le Conseil d'Etat dans son avis sur l'avant-projet de loi PNR, « *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.* »¹⁶
13. Pour plus de sécurité juridique, l'Autorité invite le demandeur à faire référence à l'article 9 de la loi PNR tout en spécifiant les données pertinentes à transmettre.
14. L'Autorité constate que la liste des données reprend de manière générale le libellé et les données de l'article 9 de la loi PNR.
15. Cela étant, l'Autorité épingle certaines mentions qui diffèrent du libellé et des données de l'article 9 de la loi PNR. Ainsi, elle remarque notamment la mention des « *éventuels billets combinés* », le « *type, numéro, pays de délivrance et date d'expiration de tout document d'identité* », « *le nombre de passagers liés au PNR et leurs noms* ». Aussi, le demandeur énumère les données relatives à « *l'itinéraire complet pour le passager concerné* ». Or, il revient au législateur d'éventuellement prévoir de nouvelles données et pas au pouvoir exécutif. L'Autorité prie dès lors le demandeur de s'en tenir au libellé et aux données de l'article 9 de la loi PNR.

II.2.3. Modalités des obligations

II.2.3.1. Modalités de l'obligation de transmission (article 3, §§ 2-3 du Projet Bus et article 3, §§ 2-4 du projet HST)

16. Les projets d'arrêtés royaux déterminent les moments auxquels les données des passagers, dont les transporteurs et opérateurs de voyage concernés disposent à ces moments, sont envoyées vers la banque de données des passagers.

¹⁶ V. <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>, p. 92.

17. Le projet prévoit qu'en principe les données sont envoyées 48 heures avant l'heure de départ programmée et immédiatement après la clôture du bus ou du train à grande vitesse, c'est-à-dire dès que les passagers ont embarqué à bord du moyen de transport prêt à partir et qu'ils ne peuvent plus embarquer ou débarquer. Pour les trains à grande vitesse, un envoi supplémentaire est prévu 24 heures avant l'heure de départ.
18. L'Autorité prend acte des modalités de temps et note, ainsi qu'il est précisé dans le rapport au Roi des deux projets d'arrêtés royaux, que cela n'empêche en aucune manière les réservations de dernière minute et les changements de dernière minute.
19. L'Autorité note que contrairement à l'arrêté royal PNR pour les compagnies aériennes, la méthode push n'est pas explicitement mentionnée comme méthode de transmission. Même si les travaux préparatoires de la loi PNR précisent que c'est la méthode push qui a été retenue¹⁷, il ne serait pas inutile de le rappeler ne fût-ce que dans les rapports au Roi.

II.2.3.2. Modalités de vérification des données (article 4 des projets d'arrêtés royaux)

20. L'article 7 de la loi PNR dispose notamment que les transporteurs et opérateurs de voyage s'assurent que les données d'enregistrement et d'embarquement dont ils disposent sont complètes, exactes et actuelles, et qu'à cette fin, les transporteurs vérifient - et les opérateurs prennent toutes les mesures nécessaires afin de vérifier - la correspondance entre les documents de voyage et l'identité du passager concerné.
21. D'après les rapports au Roi, le 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 du bus ou du train à grande vitesse. Le projet prévoit concrètement que cela se fera en comparant l'identité mentionnée sur le document de voyage avec l'identité sur le document d'identité, au moment où les passagers montent à bord du bus ou du train à grande vitesse. Les rapports au Roi précisent 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 du bus ou du train à grande vitesse.
22. L'Autorité rappelle que les données faisant l'objet d'un traitement légitime doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour (article 5.d du RGPD¹⁸) et reconnaît que l'exécution du contrôle

¹⁷ <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/2069/54K2069001.pdf>, pp. 15 et 16.

¹⁸ Règlement général sur la protection des données (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

de conformité contribue à l'exactitude des données qui sont amenées à être transférées vers la banque de données passagers.

11.2.3.3. Modalités de correction des données (article 5 des projets d'arrêtés royaux)

23. Conformément à l'article 7 de la loi PNR, le projet dispose que si transporteurs ou opérateurs de voyage concernés constatent que les données d'enregistrement et d'embarquement dont ils disposent ne sont pas actuelles, pas exactes ou pas complètes, ils prennent les mesures nécessaires afin de les corriger au plus tard au moment du dernier transfert (immédiatement après la clôture du bus ou du train à grande vitesse).
24. Les rapports au Roi précisent que les données d'enregistrement et d'embarquement concernées visent aussi les champs similaires des données de réservation (comme le nom et le prénom).
25. A nouveau, l'Autorité rappelle que les données faisant l'objet d'un traitement légitime doivent être exactes et, si nécessaire, tenues à jour (article 5.d du RGPD).

11.2.3.4. Implémentation phasée des obligations (article 6 des projets d'arrêtés royaux)

26. Le demandeur prévoit une implémentation en deux temps des obligations prévues à l'article 7 de la loi PNR. Les projets mentionnent que le fonctionnaire dirigeant de l'UIP et les transporteurs et opérateurs de voyages concernés concluent, après avis du délégué à la protection des données, un protocole d'accord qui reprend les modalités d'accomplissement des modalités prévues aux articles 3, 4 et 5. Dans un premier temps, le processus d'implémentation concernera les articles 4 et 5, ensuite l'article 3 des avant-projets.
27. Le demandeur explique dans le rapport au Roi concernant le projet HST que cette implémentation phasée a pour objectif de permettre aux transporteurs et opérateurs de voyage concernés de prendre les dispositions nécessaires pour se préparer à remplir les obligations prescrites par la loi et le présent projet d'arrêté royal. Il a été décidé de donner priorité à la transmission des données elles-mêmes et de remettre la question de leur conformité à la phase suivante.
28. L'Autorité prend acte de ce phasage. Elle se demande néanmoins quel sera le contenu ce protocole d'accord et invite le demandeur à détailler les points sur lesquels il devrait porter.

29. Elle constate par ailleurs que les projets d'arrêtés royaux et les rapports au Roi font référence aux obligations des articles 3, 4 et 5 du projet d'arrêté royal ; or ces articles déterminent par délégation les modalités des obligations de l'article 7 de la loi PNR. L'Autorité invite le demandeur à corriger sa formulation.

II.2.4. Modalités de la transmission proprement dite (articles 7-10 des projets d'arrêtés royaux)

30. Suivant les rapports au Roi, ces dispositions contiennent les modalités du transfert des données des passagers, telles que la possibilité de l'envoi d'un « delta »¹⁹, les formats de données et les protocoles de transmission ainsi que la sécurisation des données.

31. L'Autorité note que le format de données, le protocole de transmission et l'organisation technique de la transmission seront définis dans le protocole d'accord entre le fonctionnaire dirigeant de l'UIP et le transporteur/opérateur de voyage concerné.

32. Les rapports au Roi précisent que les conditions de sécurité seront reprises dans le document « Directives techniques » qui sera transmis aux transporteurs et opérateurs de voyage concernés. L'Autorité note que cette précision n'est pas reprise dans le texte des projets d'arrêté royaux et invite le demandeur à faire figurer cet aspect à l'instar de ce qui figure à l'article 8 de l'arrêté royal PNR pour les compagnies aériennes. De même, il serait utile de rappeler que ce document est émis par l'UIP après l'avis du délégué à la protection des données. L'Autorité précise que ce document doit satisfaire aux exigences de l'article 32 du RGPD.

III. CONCLUSION

33. L'Autorité prend acte des données des passagers à transmettre par les transporteurs et opérateurs de voyage concernés, des modalités relatives à l'obligation de transmission et de vérification des données et des modalités de la transmission proprement dite.

34. Elle émet néanmoins certaines remarques et invite à cet égard le demandeur à :

- faire référence à l'article 9 de la loi PNR tout en spécifiant les données pertinentes à transmettre (point 13) ;
- s'en tenir au libellé et aux données de l'article 9 de la loi PNR (point 15) ;
- mentionner que les données sont transmises selon la méthode push (point 19) ;
- détailler les points sur lesquels le protocole d'accord entre le fonctionnaire dirigeant de l'UIP et les acteurs concernés devrait porter (point 28) ;

¹⁹ Envoi d'un message qui confirme le caractère identique des données ou envoi limité aux données mises à jour.

- faire référence aux obligations de l'article 7 de la loi PNR et pas des projets d'arrêté royaux, en ce qui concerne l'implémentation phasée des obligations (point 29) ;
- faire figurer dans les projets d'arrêtés royaux les mentions relatives aux Directives techniques à l'instar de ce qui figure à l'article 8 de l'arrêté royal PNR pour les compagnies aériennes (point 32).

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité émet un avis **favorable** sur les projets d'arrêtés royaux moyennant la prise en compte de ses remarques résumées au point 34.

L'Administrateur f.f.,

Le Président,

(sé) An Machtens

(sé) Willem Debeuckelaere