



**ADVIES 001/VCI-BTA/2019 VAN 5 FEBRUARI
2019 – WIJZIGING REGELING
PASSAGIERSINFORMATIEENHEID**

Gelet op de aangetekende brief van de minister van Binnenlandse Zaken gericht aan de Gegevensbeschermingsautoriteit i.v.m. een voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

Gelet op het feit dat deze brief melding maakt van het feit dat de minister '*dit voorontwerp eveneens ter advies voor[legt] aan het Controleorgaan op de politieke informatie en aan het Vast Comité I.*'

Bevoegdheid Vast Comité I als Bevoegde Toezichthoudende Autoriteit

Gelet op artikel 57 van de 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), stellende dat elke toezichthoudende autoriteit op haar grondgebied onder meer de volgende taak heeft: '*c) zij verleent overeenkomstig het recht van de lidstaat, advies aan het nationale parlement, de regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking.*'

Gelet op artikel 54/1 Wet 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit dat onder meer stelt dat '*[m]et het*

**AVIS 001/CPR-ACC/2019 DU 5 FÉVRIER 2019
– MODIFICATION DE LA RÉGLEMENTATION
RELATIVE À L'UNITÉ D'INFORMATION DES
PASSEURS**

Vu le courrier recommandé du ministre de l'Intérieur adressé à l'Autorité de protection des données concernant un avant-projet de loi visant à modifier la Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

Vu que ce courrier mentionne que le ministre « *soumet également cet avant-projet à l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière et au Comité permanent R* ».

Compétence du Comité permanent R en tant qu'Autorité de contrôle compétente

Vu l'article 57 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), qui stipule que chaque autorité est investie de la mission suivante: « *c) conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement.* »

Vu l'article 54/1 de la Loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, qui stipule notamment qu' « *en*

oog op de consequente toepassing van de nationale, Europese en internationale regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens [...] de Gegevensbeschermingsautoriteit en de bevoegde toezichthoudende autoriteiten bedoeld in de titels 2 en 3 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens nauw samen[werken], onder meer voor wat betreft de verwerking van [...] adviezen [...] die raken aan de bevoegdheden van twee of meerdere toezichthoudende autoriteiten.'

Gelet op de artikelen 95, 169 en 184 van de Wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens waarbij het Vast Comité I aangeduid werd als gegevensbeschermingsautoriteit voor 'elke verwerking van persoonsgegevens door de PIE in het kader van de finaliteiten bedoeld in artikel 8, § 1, 4°, van de wet van 25 december 2016.'

Artikel 8 § 1, 4° van de Wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens (verder: PNR-Wet) stelt het volgende:

"De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op:

[...]

4° het toezien op activiteiten bedoeld in de artikelen 7, 1° en 3°/1, en 11, § 1, 1° tot 3° en 5°, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst;"

Gelet op het feit dat het ontwerp van wet de mogelijkheden van de Passagiers Informatie Eenheid (PIE) uitbreidt; dat deze uitbreiding ook mogelijk is in het kader van een inlichtingenfinaliteit (art. 5 ontwerp).

Advies van het Vast Comité I

Uitbreiding van het systeem van 'voorafgaande beoordeling'

vue de l'application cohérente des réglementations nationales, européennes et internationales relatives à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel [...] l'Autorité de protection des données et les autorités de contrôle compétentes visées aux titres 2 et 3 de la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel, collaborent ensemble, entre autres en ce qui concerne le traitement des [...] avis [...] qui affectent les compétences de deux ou plusieurs autorités de contrôle. »

Vu les articles 95, 169 et 184 de la Loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel par laquelle le Comité permanent R a été désigné en tant qu'autorité de protection des données pour « tout traitement de données à caractère personnel par l'UIP effectué dans le cadre des finalités visées à l'article 8, § 1^{er}, 4[°], de la loi du 25 décembre 2016. »

L'article 8, § 1^{er}, 4[°], de la Loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (ci-après : Loi PNR) stipule ce qui suit :

« Les données des passagers sont traitées aux fins :

[...]

4° du suivi des activités visées aux articles 7, 1[°] et 3°/1, et 11, § 1^{er}, 1[°] à 3[°] et 5[°], de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignements et de sécurité ; »

Vu que le projet de loi étend les possibilités de l'Unité d'information passagers (UIP); que cette extension est également possible dans le cadre d'une finalité de renseignement (art. 5 du projet).

Avis du Comité permanent R

Extension du système « d'évaluation préalable »



1. Het Comité beperkt zijn advies tot artikel 5 van het ontwerp van wet dat in een uitbreiding voorziet van het systeem van voorafgaande beoordeling. Deze bepaling wil een nieuw lid toevoegen aan artikel 24 § 2 PNR-Wet. De in dit kader relevante bepalingen van artikel 24 luiden als volgt:

"Art. 24 § 1. De passagiersgegevens worden verwerkt met het oog op het uitvoeren van een voorafgaande beoordeling van de passagiers vóór hun geplande aankomst in, vertrek uit of doorreis over het nationaal grondgebied om te bepalen welke personen moeten worden onderworpen aan een nader onderzoek.

§ 2. In het kader van de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, of met betrekking tot de bedreigingen vermeld in de artikelen 8, 1°, a), b), c), d), f), g), en 11, § 2, van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, berust de voorafgaande beoordeling van de passagiers op een positieve overeenstemming, voortvloeiende uit een correlatie van de passagiersgegevens met:

1° de gegevensbanken die door de bevoegde diensten worden beheerd of die voor hen rechtstreeks beschikbaar of toegankelijk zijn in het kader van hun opdrachten of met lijsten van personen die worden opgesteld door de bevoegde diensten in het kader van hun opdrachten.

*2° de door de PIE vooraf bepaalde beoordelingscriteria, bedoeld in artikel 25.
(...)"*

2. De voorgestelde bepaling laat toe dat de PIE in geval van een *hit* gedurende 24 uur bijkomende gegevens controleert, te weten 1) gegevens van de andere passagiers van hetzelfde vervoer (bijvoorbeeld omdat ze via hetzelfde mailadres of reisbureau hebben geboekt, omdat ze op dezelfde dag hebben geboekt, hetzelfde betaalmiddel hebben gebruikt...) én 2) de eventueel reeds eerder bij de PIE geregistreerde gegevens met betrekking tot de persoon waarop de *hit* betrekking had.

3. Het is daarbij niet van belang of de oorspronkelijke *hit* het gevolg was van een link

1. Le Comité limite son avis à l'article 5 du projet de loi, qui prévoit une extension du système d'évaluation préalable. Cette disposition entend ajouter un nouvel alinéa à l'article 24 § 2 de la Loi PNR. Les dispositions de l'article 24 pertinentes à cet égard sont les suivantes :

« Art. 24 § 1. Les données des passagers sont traitées en vue de la réalisation d'une évaluation préalable des passagers avant leur arrivée, leur départ ou leur transit prévu sur le territoire national afin de déterminer quelles personnes doivent être soumises à un examen plus approfondi.

§ 2. Dans le cadre des finalités visées à l'article 8, § 1er, 1°, 2°, 4° et 5°, ou relatives aux menaces mentionnées aux articles 8, 1°, a), b), c), d), f), g) et 11, § 2, de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité, l'évaluation préalable des passagers repose sur une correspondance positive, résultant d'une corrélation des données des passagers avec :

1° les banques de données gérées par les services compétents ou qui leur sont directement disponibles ou accessibles dans le cadre de leurs missions ou avec des listes de personnes élaborées par les services compétents dans le cadre de leurs missions.

*2° les critères d'évaluation préétablis par l'UIP, visés à l'article 25.
(...) »*

2. La disposition proposée permet à l'UIP, en cas de *hit*, de contrôler des données supplémentaires pendant 24 heures, à savoir 1) des données des autres passagers du même transport (par exemple, parce qu'ils ont procédé à leur réservation via la même adresse e-mail ou la même agence de voyages, parce qu'ils ont utilisé le même moyen de paiement, etc.) et 2) des données éventuellement déjà enregistrées par l'UIP concernant la personne visée par le *hit*.

3. Peu importe dans ce cas que le *hit* initial résultait d'un lien avec un nom figurant sur



met een naam op een in art. 24 § 2, 1° PNR-Wet bedoelde lijst van een inlichtingendienst of op basis van een (mede door een inlichtingendienst opgesteld) profiel zoals bedoeld in artikel 24 § 2, 2° PNR-wet.

4. Het Comité benadrukt dat deze nieuwe regeling een bijkomende inmenging betekent in de persoonlijke levenssfeer van de gecontroleerde personen. De ontworpen regeling moet dan ook voldoende duidelijk zijn in al zijn aspecten (toepassingsgebied en garanties).

Het Comité merkt op dat de redactie van het voorgestelde tweede lid te wensen overlaat en moet herschreven worden om te kunnen beantwoorden aan de vereiste van artikel 8 EVRM en artikel 22 van de Grondwet. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer de 24 uur begint te lopen: vanaf de positieve overeenstemming (zijnde de *match* tussen namen bewaard door de PIE en namen op lijsten van de inlichtingendiensten) of vanaf de validatie door het PIE. Daarenboven dient naar het oordeel van het Comité de wet (en niet alleen de Memorie van Toelichting) nader te omschrijven welk criterium of welke criteria minstens moeten *matchen* met de PNR-gegevens van de oorspronkelijke *hit*, vooraleer een gebruik te maken van de nieuwe bepaling. Zoniet riskeert men dat de nieuwe mogelijkheid bij de minste ‘gelijkenis’ wordt benut.

5. Verder is het Comité van oordeel dat er pas gebruik mag gemaakt worden van de nieuwe mogelijkheid *na* de validatie van de oorspronkelijke *hit* conform artikel 24 § 4 PNR-Wet. Zoniet is het mogelijk dat veel onnodige gegevens worden verwerkt (*in casu* consulteren en mogelijk doorgeven aan de betrokken inlichtingendienst), zeker indien de oorspronkelijke *hit* het gevolg was van een *match* met een door het PIE opgestelde profiel zoals bedoeld in artikel 24 § 2, 2° PNR-Wet.

Controle van medepassagiers (voorgesteld art. 24 § 2, tweede lid, 1° PNR-wet)

6. Het Comité benadrukt dat die bijkomende

une liste visée à l'art. 24 § 2, 1° de La loi PNR d'un service de renseignement ou basé sur un profil (établi en partie par un service de renseignement), tel que visé à l'art. 24 § 2, 2° de la Loi PNR.

4. Le Comité souligne que ce nouveau régime implique une ingérence supplémentaire dans la vie privée des personnes contrôlées. La disposition en projet doit dès lors être suffisamment claire dans tous ses aspects (champ d'application et garanties).

Le Comité observe que la rédaction du deuxième alinéa proposé est loin d'être optimale, et que celui-ci doit être reformulé afin de répondre à l'exigence de l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la Constitution. À titre d'exemple, le moment auquel le délai de 24 heures prend effet n'est pas clair : est-ce à partir du *match* positif (à savoir la correspondance entre des noms enregistrés par l'UIP et des noms figurant sur des listes des services de renseignement) ou à partir de la validation par l'UIP ? De plus, selon le Comité, la loi (et pas seulement l'Exposé des motifs) doit définir le ou les critères qui doivent à tout le moins correspondre aux données PNR du *hit* initial avant de pouvoir invoquer la nouvelle disposition. Sinon, cette nouvelle possibilité risque d'être utilisée à la moindre « similitude ».

5. Le Comité estime également qu'il ne peut être fait usage de la nouvelle possibilité qu'*après* validation du *hit* initial, conformément à l'article 24 § 4 de la Loi PNR. Si ce n'est pas le cas, il se peut que de nombreuses données inutiles soient traitées (dans ce cas, une consultation et une éventuelle transmission au service de renseignement concerné), surtout si le *hit* initial résultait d'un *match* avec un profil établi par l'UIP, conformément à l'article 24 § 2, 2° de la Loi PNR.

Contrôle des co-passagers (art. proposé 24 § 2, deuxième alinéa, 1° Loi PNR)

6. Le Comité insiste sur le fait que cette



mogelijkheid vanuit een inlichtingencontext zeker nuttig en noodzakelijk kan zijn, maar heeft niettemin volgende vragen en opmerkingen bij de voorgestelde regeling.

7. Vooreerst is ook deze passage onbegrijpelijk. Er mogen alleen 'relevante' passagiersgegevens worden gebruikt door de PIE. Het Comité ziet niet goed in hoe deze relevantie vooraf kan worden vastgesteld. Het Comité begrijpt ook niet hoe kan bepaald worden dat het gebruik van deze gegevens mogelijk is '*voor zover deze gegevens verband houden met de gegevens opgenomen in de positieve overeenstemming*'. Wat wordt precies bedoeld? Moet er sprake zijn van eenzelfde dreiging bij de persoon die het voorwerp was van de initiële 'hit' en van de andere passagiers? Zo ja, hoe kan de PIE dit bepalen? Deze regeling mist aan duidelijkheid binnen de inlichtingencontext.

8. Het Comité gaat er van uit dat het PIE zich doorgaans zal moeten wenden tot de betrokken inlichtingendienst om uit te maken of een persoon die op basis van een of meer criteria gelieerd lijkt met de oorspronkelijke *hit*, ook binnen zijn bevoegdheid valt. Het Comité benadrukt dat de inlichtingendienst de in dit kader verkregen persoonsgegevens niet verder mag verwerken zolang er geen validatie is gebeurd door het PIE. Daarenboven dient deze reflectie tussen het PIE en de inlichtingendienst blijkens de voorgestelde regeling te zijn afgerond binnen 24 uur. Het Comité wijst er op dat dit een 24/7 permanentie vereist binnen de PIE en de betrokken inlichtingendienst.

Controle van eerder geregistreerde gegevens van de oorspronkelijke hit (voorgesteld art. 24 § 2, tweede lid, 1° PNR-wet)

Het ontwerp wil ook voorzien in de mogelijkheid om de betrokken inlichtingendienst in kennis te stellen van "[*dje*] andere in de passagiersgegevensbank geregistreerde passagiersgegevens van de

possibilité supplémentaire peut certainement s'avérer utile et nécessaire dans un contexte de renseignement, mais formule les questions et remarques suivantes à propos de la réglementation proposée.

7. Tout d'abord, ce passage est incompréhensible. Seules des données des passagers « *pertinentes* » peuvent être utilisées par l'UIP. Le Comité ne comprend pas vraiment comment cette pertinence peut être établie au préalable. Le Comité ne voit pas non plus comment on peut déterminer que l'utilisation de ces données est possible « *pour autant que ces données présentent un lien avec les données reprises dans la correspondance positive* ». Qu'est-ce que cela signifie précisément ? Doit-il être question d'une menace identique dans le chef de la personne qui a fait l'objet du *hit* initial et des autres passagers ? Dans l'affirmative, comment l'UIP peut-elle le déterminer ? Cette réglementation manque de clarté dans le contexte du renseignement.

8. Le Comité part du principe que l'UIP devra normalement s'adresser au service de renseignement concerné pour déterminer si une personne qui semble liée au *hit* initial, sur la base d'un ou de plusieurs critères, relève également de ses compétences. Le Comité souligne que le service de renseignement ne peut traiter davantage les données à caractère personnel obtenues dans ce cadre sans validation de la part de l'UIP. Selon la disposition proposée, l'UIP et le service de renseignement doivent en outre boucler leur réflexion dans les 24 heures. Le Comité attire l'attention sur la nécessité d'une permanence 24h/24 et 7j/7 au sein de l'UIP et du service de renseignement concerné dans ce contexte.

Contrôle des données enregistrées antérieurement au hit initial (proposition d'article 24 § 2, alinéa 2, 1° Loi PNR)

Le projet entend également prévoir la possibilité d'informer le service de renseignement concerné « *des autres données des passagers enregistrées dans la base de données des passagers de la personne*

persoon die het voorwerp heeft uitgemaakt van de positieve overeenstemming".

9. Het Comité benadrukt dat een inlichtingendienst die in kennis wordt gesteld van een gevalideerde *hit* reeds over de mogelijkheid beschikt om, onder bepaalde voorwaarden, alle met betrekking tot die persoon geregistreerde passagiersgegevens op te vragen. Deze mogelijkheid tot een 'gerichte opzoeking' ligt vervat in artikel 27 PNR-Wet *juncto* artikel 16/3 W.I&V.

Artikel 27 PNR-Wet

"De passagiersgegevens worden gebruikt om gerichte opzoeken te verrichten voor de doelen beoogd in artikel 8, § 1, 1°, 2°, 4° en 5°, en onder de voorwaarden bepaald in artikel 46septies van het Wetboek van Strafvordering of in artikel 16/3 van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst."

Artikel 16/3 W.I&V

"De inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen, in het belang van de uitoefening van hun opdrachten, mits afdoende motivering, beslissen om toegang te hebben tot de passagiersgegevens bedoeld in artikel 27 van de wet van 25 december 2016 betreffende de verwerking van passagiersgegevens.

§ 2. De in § 1 bedoelde beslissing, wordt door een dienstroofd genomen en schriftelijk overgemaakt aan de Passagiersinformatie-eenheid bedoeld in hoofdstuk 7 van voormelde wet. De beslissing wordt met de motivering van deze beslissing aan het Vast Comité I betekend.

Het Vast Comité I verbiedt de inlichtingen- en veiligheidsdiensten om gebruik te maken van de gegevens die verzameld werden in omstandigheden die niet aan de wettelijke voorwaarden voldoen.

De beslissing kan betrekking hebben op een geheel van gegevens die betrekking hebben op een specifiek inlichtingenonderzoek. In dit geval wordt de lijst van de raadplegingen van de passagiersgegevens een keer per maand aan het Vast Comité I doorgegeven."

10. In het licht van deze bepalingen roept de

faisant l'objet de la correspondance positive. »

9. Le Comité souligne qu'un service de renseignement informé d'un *hit* validé a déjà la possibilité, moyennant le respect de certaines conditions, de demander toutes les données des passagers enregistrées à propos de cette personne. Cette possibilité de « recherches ponctuelles » est déjà prévue à l'article 27 de la Loi PNR combiné à l'article 16/3 L.R&S.

Article 27 Loi PNR :

« Les données des passagers sont exploitées en vue de procéder à des recherches ponctuelles aux fins visées à l'article 8, § 1^{er}, 1°, 2°, 4° et 5°, et aux conditions prévues à l'article 46septies du Code d'instruction criminelle ou à l'article 16/3 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité. »

Article 16/3 L.R&S :

« Les services de renseignement et de sécurité peuvent, dans l'intérêt de l'exercice de leurs missions, décider de façon dûment motivée d'accéder aux données des passagers visées à l'article 27 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers.

§ 2. La décision visée au § 1^{er} est prise par le dirigeant du service et communiquée par écrit à l'Unité d'information des passagers visée au chapitre 7 de la loi précitée. La décision est notifiée au Comité permanent R avec la motivation de celle-ci.

Le Comité permanent R interdit aux services de renseignement et de sécurité d'exploiter les données recueillies dans les conditions qui ne respectent pas les conditions légales.

La décision peut porter sur un ensemble de données relatives à une enquête de renseignement spécifique. Dans ce cas, la liste des consultations des données des passagers est communiquée une fois par mois au Comité permanent R. »

10. Deux problèmes se posent à la lumière de



voorgestelde regeling twee problemen op. Vooreerst worden de garanties die in artikel 16/3 W.I&V staan niet vermeld. Er is niet langer vereist dat er een gemotiveerde beslissing van het diensthoofd is en de controle en de eventuele sanctie van het Comité vervallen. De voorziene regeling bouwt dus de reeds bestaande waarborgen af. Ten tweede is niet duidelijk of de voorgestelde regeling toelaat passagiersgegevens te bekomen die ouder zijn dan zes maanden (en die dus normaliter niet meer toegankelijk zijn ingevolge artikel 19 en 20 PNR-Wet).

11. Tot slot merkt het Comité in de marge van dit advies op dat artikel 8, § 1, 4° PNR-Wet verwijst naar de inlichtingenactiviteiten zonder enig voorbehoud, terwijl artikel 24 § 2 de dreiging e) – zijnde schadelijke sektarische organisaties – onvermeld laat en dus uitsluit van de PNR-regeling. De wetgever dient dus duidelijk te bepalen of deze dreiging al dan niet mag opgevolgd worden via het PNR-systeem.

ces dispositions.

Premièrement, les garanties mentionnées à l'article 16/3 L.R&S ne sont pas reprises. Une décision motivée du dirigeant du service n'est plus nécessaire ; le contrôle du Comité cesse et l'éventuelle sanction est abolie. La réglementation proposée érode donc les garanties déjà introduites.

Deuxièmement, il n'est pas précisé si la réglementation proposée permet d'obtenir des données des passagers remontant à plus de six mois (et qui ne sont donc en principe plus accessibles en vertu des articles 19 et 20 de la Loi PNR).

11. Enfin, le Comité observe, en marge de cet avis, que l'article 8, § 1^{er}, 4^o de la Loi PNR fait référence aux activités de renseignement sans aucune réserve, tandis que l'article 24 § 2 ne mentionne pas la menace e) (à savoir les organisations sectaires nuisibles) et les exclut donc de la réglementation PNR. Le législateur doit dès lors préciser si cette menace peut être suivie ou non via le système PNR.

Brussel, 5 februari 2019

VOOR HET VAST COMITÉ I

Bruxelles, le 5 février 2019

POUR LE COMITÉ PERMANENT R

Serge LIPSYC

Voorzitter

Président

Wouter DE RIDDER

Grieffier

Greffier

Laurent VAN DOREN

Conseiller - Raadsheer

Comité R/TI

