

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

22 maart 2019

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de wet van
21 december 2013 houdende het Consulair
Wetboek en van de wet van 10 februari 2015
met betrekking tot geautomatiseerde
verwerkingen van persoonsgegevens
die noodzakelijk zijn voor de Belgische
paspoorten en reisdocumenten**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Richard MILLER**

INHOUD

Blz.

I. Procedure	3
II. Inleidende uiteenzetting van de hoofdindienster van het wetsvoorstel.....	3
III. Hoorzitting van 13 maart 2019	9
IV. Bespreking.....	11
V. Stemmingen	19
Bijlagen.....	21

Zie:

Doc 54 **3574/ (2018/2019):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Jadin en de heren Vandenput
en Van Peteghem.

Voir aussi:

003: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

22 mars 2019

PROPOSITION DE LOI

**portant modification
de la loi du 21 décembre 2013
portant le Code consulaire
et de la loi du 10 février 2015 relative
aux traitements automatisés de données
à caractère personnel nécessaires aux
passeports et titres de voyage belges**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR
M. **Richard MILLER**

SOMMAIRE

Pages

II. Procédure	3
II. Exposé introductif de l'auteur principal de la pro- position de loi.....	3
III. Audition du 13 mars 2019	9
IV. Discussion	11
IV. Votes.....	19
Annexes	21

Voir:

Doc 54 **3574/ (2018/2019):**

001: Proposition de loi de Mme Jadin et MM. Vandenput
et Van Peteghem.

Voir aussi:

00x: Texte adopté par la commission.

10848

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Dirk Van der Maelen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Rita Bellens, An Capoen, Peter De Roover, Peter Luykx
PS Philippe Blanchart, Gwenaëlle Grovonius, Olivier Henry
MR Jean-Jacques Flahaux, Kattrin Jadin, Richard Miller
CD&V Els Van Hoof, Vincent Van Peteghem
Open Vld Patricia Ceysens, Tim Vandenput
sp.a Dirk Van der Maelen
Ecolo-Groen Wouter De Vriendt
cdH Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Rita Gantois, Karolien Grosemans, Koen Metsu, Yoleen Van Camp, Brecht Vermeulen
Nawal Ben Hamou, Michel Corthouts, Frédéric Daerden, Sébastien Pirlot, Özlem Özen
Gilles Foret, Philippe Goffin, N. Benoît Piedboeuf
Roel Deseyn, Leen Dierick, Raf Terwingen
Patrick Dewael, Egbert Lachaert, Dirk Van Mechelen
Maya Detiège, Fatma Pehlivan
Véronique Waterschoot, Evita Willaert
Francis Delpérée, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

DéFI Véronique Caprasse

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:	Abréviations dans la numérotation des publications:
DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Beknopt Verslag	CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Plenum	PLEN: Séance plénière
COM: Commissievergadering	COM: Réunion de commission
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail: publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel: publications@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsvoorstel besproken tijdens haar vergaderingen van 27 februari en 13 maart 2019.

I. — PROCEDURE

Het wetsvoorstel DOC 54 3574 /001 vloeit voort uit een voorontwerp van wet dat door de Ministerraad is aangenomen op 27 april 2018. Het voorontwerp van wet werd op 25 mei 2018 voor advies voorgelegd aan de Raad van State en op 8 augustus 2018 aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Er werd beslist deze adviezen als bijlage bij dit verslag te voegen.

Tijdens haar vergadering van 27 februari 2019 heeft uw commissie tevens beslist een hoorzitting met de Gegevensbeschermingsautoriteit te houden. Die hoorzitting heeft plaatsgevonden op 13 maart 2019.

II. — INLEIDENDE UITEENZETTING VAN DE HOOFDINDIENSTER VAN HET WETSVORSTEL

Mevrouw Katrin Jadin (MR) geeft aan dat dit wetsvoorstel strekt tot hervorming van het Consulair Wetboek. Met het oog op de samenhang moet de wetgever tevens overgaan tot de 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 lid verduidelijkt dat dit wetsvoorstel deels is overgenomen van een voorontwerp van wet dat door de Ministerraad is aangenomen op 27 april 2018. Dat wetsontwerp werd vervolgens op 25 mei 2018 voor advies voorgelegd aan de Raad van State en op 8 augustus 2018 aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Het werd gewijzigd op grond van deze adviezen.

Bovendien werd deze tekst vervolgens aangevuld met een aantal bepalingen die derhalve niet voor advies werden voorgelegd aan de Raad van State of aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. De meeste bepalingen die niet aan de Raad van State werden voorgelegd, zijn overgenomen van de wet van 30 juli 2018 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende een uitreisverbod, de aflevering, ongeldigverklaring en intrekking van reisdocumenten en identiteitsdocumenten voor niet-ontvoogde minderjarigen. Die wet wijzigt artikel 374/1 van het Burgerlijk Wetboek, teneinde het reizen naar het buitenland van een minderjarige precies te kunnen inperken wanneer het risico op ouderlijke ontvoering

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné le présent projet de loi au cours de ses réunions des 27 février et 13 mars 2019.

I. — PROCÉDURE

La proposition de loi DOC 54 3574/001 découle d'un avant-projet de loi qui a été adopté par le Conseil des ministres le 27 avril 2018. L'avant-projet de loi a été soumis à l'avis du Conseil d'Etat le 25 mai 2018 et à l'Autorité de protection des données le 8 août 2018. Il a été décidé d'annexer ces avis au présent rapport.

Lors de sa réunion du 27 février 2019, votre commission a également décidé d'organiser une audition de l'Autorité de protection des données. Cette audition a eu lieu le 13 mars 2019.

II. — EXPOSÉ INTRODUCTIF DE L'AUTEUR PRINCIPAL DE LA PROPOSITION DE LOI

Mme Katrin Jadin (MR) indique que la présente proposition de loi vise à réformer le Code consulaire. Par cohérence, le législateur doit également modifier la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges.

Le membre précise qu'une partie de cette proposition de loi est issue d'un avant-projet de loi approuvé par le Conseil des ministres le 27 avril 2018, soumis ensuite pour avis au Conseil d'État (25 mai 2018) et à l'Autorité de protection des données (8 août 2018), et modifiée sur la base de ces avis.

En outre, ce texte a été par la suite complété par une série de dispositions qui, elles, n'ont donc pas été soumises à l'avis du Conseil d'État ou de l'Autorité de Protection des Données. La plupart des dispositions qui n'ont pas été soumises au Conseil d'État, sont issues de la loi du 30 juillet 2018 modifiant diverses dispositions relatives à une interdiction de sortie du territoire, la délivrance, l'invalidation et le retrait de documents de voyage et de documents d'identité pour des mineurs non émancipés. Cette loi modifie l'article 374/1 du Code Civil, en permettant justement de limiter les déplacements à l'étranger d'un mineur lorsqu'il y a risque d'enlèvement parental. Il était donc souhaitable

bestaat. Het is dus wenselijk de in het Consulair Wetboek vervatte categorieën van weigeringsgronden in overeenstemming te brengen met de nieuwe bepalingen van het Burgerlijk Wetboek.

Aangezien de Raad van State een advies over deze wet heeft uitgebracht, werden de volgende bepalingen zonder meer in het Consulair Wetboek opgenomen met het oog op de onderlinge overeenstemming, alsook om het Consulair Wetboek zo volledig mogelijk te maken:

— de invoeging van een punt 4° in artikel 63, § 1, van hetzelfde Wetboek, dat voortaan bepaalt dat de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument wordt geweigerd “aan een minderjarig niet-ontvoogd kind, indien een ouder die er het ouderlijk gezag over uitoefent, overeenkomstig artikel 374/1 van het Burgerlijk Wetboek gevraagd heeft om geconsulteerd te worden bij de aanvraag van een Belgisch paspoort of reisdocument voor het kind en die ouder zijn toestemming voor de afgifte ervan weigert” (DOC 54 3574/001, blz. 41);

— de wijziging van artikel 65, eerste lid, van hetzelfde Wetboek;

— de invoeging van een punt 4° in artikel 65/1, eerste lid, van hetzelfde Wetboek, volgens hetwelk de weigering van afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument vervalt “(...) zodra, overeenkomstig artikel 374/1 van het Burgerlijk Wetboek, ofwel de beide ouders of de ouder die alleen het ouderlijk gezag over het minderjarig niet-ontvoogd kind uitoefent, respectievelijk hun toestemming geven of zijn toestemming geeft voor de afgifte van het paspoort of reisdocument aan het kind, ofwel de bevoegde rechter daarvoor de toelating geeft”;

— de invoeging van een artikel 65/4 in hetzelfde Wetboek, luidende: “De beslissing tot het seinen van het identiteitsdocument voor een minderjarig niet-ontvoogd kind onder de 12 jaar of een identiteitskaart voor een minderjarig niet-ontvoogd kind boven de 12 jaar door de minister die bevoegd is voor Binnenlandse Zaken, overeenkomstig artikel 6, § 11, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, leidt automatisch tot de beslissing tot weigering van de afgifte, tot intrekking of ongeldigverklaring van het Belgische paspoort of reisdocument van de betrokken minderjarige door de minister die bevoegd is voor Buitenlandse Zaken. De beslissing tot weigering van de afgifte van een Belgisch paspoort of reisdocument wordt opgeheven, zodra de in het eerste lid bedoelde

que les catégories de refus prévues dans le Code Consulaire soient mises en concordance avec les nouvelles dispositions du Code Civil.

Dans la mesure où cette loi a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État, plusieurs dispositions ont simplement été reprises dans le Code Consulaire dans un souci d'harmonisation et dans un souci de disposer d'un Code Consulaire aussi complet que possible:

— l'insertion d'un point 4° dans l'article 63, § 1^{er}, du même Code qui prévoit désormais que “La délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge est refusée à l'enfant mineur non émancipé, si un parent qui exerce l'autorité parentale a demandé, conformément à l'article 374/1 du Code civil, d'être consulté à l'occasion de la demande de passeport ou titre de voyage belge pour cet enfant et que ce parent refuse de donner son autorisation pour la délivrance de ce document.” (DOC 54 3574/001, p.41);

— la modification de l'article 65, alinéa 1^{er}, du même Code;

— l'insertion d'un point 4° dans le premier alinéa de l'article 65/1 du même Code qui énonce que “Le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage belge est levé dès que, conformément à l'article 374/1 du Code civil, soit les deux parents ou le parent qui exerce seul l'autorité parentale sur un enfant mineur non émancipé, respectivement donnent leur accord ou donne son accord pour la délivrance du passeport ou du titre de voyage à l'enfant, soit que le juge compétent donne son accord pour cette délivrance”;

— l'insertion d'un article 65/4 au même Code prévoyant que “la décision de signalement du document d'identité pour un enfant mineur non émancipé de moins de 12 ans ou de la carte d'identité du mineur non émancipé de plus de 12 ans par le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, en vertu de l'article 6, § 11, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, entraîne automatiquement la décision de refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation du passeport ou du titre de voyage belge du mineur concerné par le ministre qui a les Affaires étrangères dans ses attributions. La décision de refus de délivrance du passeport ou du titre de voyage belge est levée lorsqu'est levée la décision de signalement du document d'identité pour un enfant mineur non émancipé de moins de 12 ans ou

beslissing tot het seinen van het identiteitsdocument voor een minderjarig niet-ontvoogd kind onder de 12 jaar of een identiteitskaart voor een minderjarig niet-ontvoogd kind boven de 12 jaar opgeheven wordt”;

— de invoeging van een artikel 23/1 in de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten, volgens hetwelk “de gegevens vermeld in het artikel 21, 1°, b), d), e), en 2° kunnen worden gebruikt door het personeel als bedoeld in artikel 23, § 1, 1°, in het kader van opleidingen met het oog op de bestrijding van fraude met Belgische paspoorten en reisdocumenten.”

Mevrouw Jadin wijst erop dat die wijzigingen de drie volgende doelstellingen nastreven:

— de bepalingen wijzigen inzake de legalisatie van vreemde documenten en het ermee gepaard gaande onderzoek naar de authenticiteit ervan;

— de bepalingen wijzigen inzake de afgifte, de weigering en de intrekking van reisdocumenten;

— ten slotte de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten aanpassen, door de invoeging van een bijkomend hoofdstuk betreffende het invoeren van personen in de databank *Passban*, die het mogelijk maakt de door de bevoegde overheden geseinde personen te registreren met het oog op een weigering, een intrekking of een ongeldigverklaring van hun Belgische identiteitskaart, paspoort of reisdocument.

Het lid wijst er tevens op dat de Raad van State én de Gegevensbeschermingsautoriteit al een advies hebben uitgebracht in het raam van het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulaire Wetboek en de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten.

Wat het advies van de Raad van State nr. 63.583/4 van 20 juni 2018 betreft, licht het lid de wijzigingen toe die in het voorontwerp van wet werden aangebracht en die in dit wetsvoorstel werden opgenomen om gehoor te geven aan de opmerkingen van de Raad van State:

— in zijn algemene opmerking I stelt de Raad van State dat het oorspronkelijke voorontwerp van wet afbreuk kan doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dat bijgevolg het advies moet worden

de la carte d'identité du mineur non émancipé de plus de 12 ans visée à l'alinéa 1^{er}.”;

— l'insertion d'un article 23/1 dans la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges selon lequel “les données visées à l'article 21, 1°, b), d), e), et 2° peuvent être utilisées par le personnel tel que visé à l'article 23, § 1^{er}, 1°, dans le cadre de formations en vue de la lutte contre la fraude aux passeports et aux titres de voyage belges.”

Mme Jadin rappelle que ces modifications poursuivent les 3 objectifs suivants:

— il s'agit d'abord de modifier des dispositions relatives à la légalisation de documents étrangers et à l'enquête sur l'authenticité de ces documents;

— la proposition de loi vise à modifier des dispositions relatives à la délivrance, le refus et le retrait de documents de voyage;

— enfin, le troisième objectif est d'adapter la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges, en y insérant un chapitre supplémentaire concernant le signalement de personnes dans la banque de données *Passban*, banque de données qui permet d'enregistrer les personnes signalées par les autorités compétentes en vue d'un refus, d'un retrait ou d'une invalidation de leur carte d'identité, passeport ou titre de voyage belge.

Le membre souligne également que le Conseil d'État et l'Autorité de Protection des Données ont chacun déjà rendu un avis dans le cadre de l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges.

En ce qui concerne l'avis du Conseil d'État 63.583/4 du 20 juin 2018, le membre expose les modifications qui ont été apportées à l'avant-projet et reprises dans la présente proposition de loi afin de répondre aux observations du Conseil d'État:

— dans son observation générale I, le Conseil d'État avance que l'avant-projet de loi initial peut porter atteinte à la protection de la vie privée et que, par conséquent, l'avis de l'Autorité de contrôle responsable pour le

ingewonnen van de toezichthoudende overheid die toezicht moet houden op de toepassing van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Om aan die opmerking gehoor te geven, hebben de indieners een nieuw hoofdstuk 3 toegevoegd aan het wetsvoorstel 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. Daarnaast werd het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit gevraagd;

— in zijn algemene opmerking II stelt de Raad van State dat de wetgever op normatief vlak geen machtiging aan een minister kan toekennen omdat dit voorrecht de Koning toekomt. Artikel 3 van het wetsvoorstel werd dan ook in die zin aangepast;

— inzake artikel 3 van het oorspronkelijke voorontwerp van wet merkt de Raad van State in zijn bijzondere opmerking 2 op dat de memorie van toelichting met betrekking tot het nieuwe artikel 39/3 het verschil tussen “de intrekking” en “de ongeldigverklaring” van een identiteitskaart niet definieert.

Om aan die opmerking tegemoet te komen, werd de toelichting in die zin aangepast;

— de Raad van State merkt op dat het nieuwe artikel 39/4 wel voorziet in de gevallen waarin de weigering tot afgifte van een identiteitskaart wordt opgeheven, maar dat de tekst nergens bepaalt wanneer de intrekking of de ongeldigverklaring van dat document wordt opgeheven. De Raad van State verzoekt om, in voorkomend geval, het bepalend gedeelte aan te passen en/of een verklaring in de toelichting op te nemen.

Om gehoor te geven aan die opmerking werd de toelichting in die zin aangevuld.

Aangaande het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 99/2018 van 26 september 2018 geeft het lid aan welke wijzigingen aan het voorontwerp van wet werden aangebracht en in dit wetsvoorstel werden overgenomen, teneinde tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Gegevensbeschermingsautoriteit:

— in haar opmerking 8 merkt de Gegevensbeschermingsautoriteit op dat de formulering “de gevallen bepaald in de richtlijnen van het College van procureurs-generaal” in artikel 39/1, eerste lid, van het Consulaire Wetboek onvoldoende duidelijk maakt onder welke voorwaarden het openbaar ministerie en de betrokken Belgische organen, diensten en organismen personen zullen seinen aan de minister van Buitenlandse Zaken.

contrôle de l'application du règlement européen général sur la protection des données doit être demandé.

Afin de répondre à cette observation, les auteurs ont introduit un nouveau chapitre 3 dans la proposition 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. En outre, l'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé.

— dans son observation générale II, le Conseil d'État avance que le législateur ne peut accorder de délégation sur le plan normatif à un ministre car cette prérogative appartient au Roi. Aussi, l'article 3 de la proposition de loi a été adapté dans ce sens.

— en ce qui concerne l'article 3 de l'avant-projet de loi initial, le Conseil d'État remarque dans son observation particulière 2 que l'exposé des motifs relatif au nouvel article 39/3 ne définit pas la différence entre “le retrait” et “l'invalidation” d'une carte d'identité.

Afin de répondre à cette observation, les développements ont été modifiés dans ce sens.

— le Conseil d'État remarque que le nouvel article 39/4 prévoit bien les cas dans lesquels le refus de délivrance d'une carte d'identité est levé, mais que le texte ne prévoit nulle part quand le retrait ou l'invalidation de ce document est levé. Le Conseil d'État demande que, le cas échéant, le dispositif soit modifié et/ou qu'une explication soit prévue dans l'exposé des motifs.

Afin de répondre à cette observation, les développements ont été complétés dans ce sens.

En ce qui concerne l'avis de l'Autorité de Protection des Données n°99/2018 du 26 septembre 2018, le membre expose les modifications qui ont été apportées à l'avant-projet et reprises dans la présente proposition de loi afin de répondre aux observations de l'Autorité de Protection des Données:

— dans son observation 8, l'Autorité de Protection des Données remarque que la formulation “les cas prévus dans les directives du Collège des procureurs généraux” dans le premier alinéa de l'article 39/1 du Code consulaire ne précise pas suffisamment sous quelles conditions le ministère public et les organes, services et organismes belges concernés signaleront des personnes au ministre des Affaires étrangères.

De Gegevensbeschermingsautoriteit verzoekt die voorwaarden in de wet te verduidelijken, ofwel daarin te preciseren dat de betrokken richtlijnen een publiek karakter moeten hebben.

Om aan die opmerking gevolg te geven, werd de toelichting in die zin aangepast;

— in haar opmerkingen 9 en 11 verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit het begrip “de Belgische administratieve overheden” beter te omschrijven in de nieuwe artikelen 39/1, tweede lid, 39/4, tweede lid, artikel 62, tweede lid, artikel 65/1, tweede lid, en artikel 65/3 van het Consulaire Wetboek.

Om aan die opmerking gevolg te geven, werden het dispositief en de toelichting in die zin aangepast;

— in haar opmerking 10 verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit de in het nieuwe artikel 39/1 van het Consulaire Wetboek bedoelde doeleinden van de gegevensmededeling uitdrukkelijk te vermelden, teneinde te voldoen aan het bepaalde in artikel 6.3 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Om aan die opmerking gevolg te geven, werd het dispositief in die zin aangepast;

— in haar opmerking 12 verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit, rekening houdend met het proportionaliteitsbeginsel, in het nieuwe artikel 39/3, derde lid, te verduidelijken dat een onderzoek enkel kan worden aangevraagd als er aanwijzingen zijn van risico's of van een bedreiging voor de openbare orde en de openbare veiligheid.

Om aan die opmerking gevolg te geven, werden het dispositief en de toelichting in die zin aangepast;

— in haar opmerking 24 verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit het oogmerk te verduidelijken van de gegevensbewaring zoals bedoeld in het nieuwe artikel 27/3, tweede lid, van de wet van 10 februari 2015 (verwerking voor statistische doeleinden), de bewaarde gegevens, indien mogelijk, te beperken, alsook beter te omschrijven welke personeelsleden toegang hebben tot die gegevens (zie ook de opmerking 28 van de Gegevensbeschermingsautoriteit). Voorts verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar opmerkingen 26 en 27 in het nieuwe artikel 27/4 van de wet van 10 februari 2015 te verduidelijken welke personeelsleden toegang hebben tot de databank *Passban*.

Mevrouw Jadin wijst erop dat het doel van de gegevensbewaring werd verduidelijkt in artikel 27/3, tweede lid, van het dispositief en dat in artikel 27/4 van het

L'Autorité demande de soit éclaircir ces conditions dans la loi, soit y préciser que les directives en question doivent avoir un caractère public.

Afin de répondre à cette observation, les développements ont été modifiés dans ce sens.

— dans ses observations 9 et 11, l'Autorité de Protection des Données demande de préciser davantage les termes “les autorités administratives belges” dans les nouveaux articles 39/1, alinéa 2, 39/4, alinéa 2, 62, alinéa 2, 65/1, alinéa 2, et 65/3 du Code consulaire.

Afin de répondre à cette observation, le dispositif et les développements ont été modifiés dans ce sens.

— dans son observation 10, l'Autorité de Protection des Données demande de mentionner explicitement les finalités de la communication des données visée au nouvel article 39/1 du Code consulaire, afin de répondre au prescrit de l'article 6.3 du Règlement général sur la Protection des Données (RGPD).

Afin de répondre à cette observation, le dispositif a été modifié dans ce sens.

— dans son observation 12, l'Autorité de Protection des Données, tenant compte du principe de proportionnalité, demande de clarifier dans le troisième alinéa du nouvel article 39/3 qu'une enquête pourra uniquement être demandée s'il y a des indices de risque ou de menace pour l'ordre public et la sécurité publique.

Afin de répondre à cette observation, le dispositif et les développements ont donc été modifiés dans ce sens.

— dans son observation 24, l'Autorité de Protection des Données demande de préciser la finalité de la conservation des données visée au nouvel article 27/3, alinéa deux, de la loi du 10/02/2015 (traitement à des fins statistiques), de limiter, si possible, les données conservées et de mieux décrire quels membres du personnel pourront accéder à ces données (voir également l'observation 28 de l'Autorité). De plus, l'Autorité demande dans ses observations 26 et 27 de mieux décrire dans le nouvel article 27/4 de la loi du 10/02/2015 les membres du personnel ayant accès à la base de données *Passban*.

Mme Jadin indique que la finalité de la conservation des données a été précisée à l'article 27/3, alinéa 2, du dispositif et les membres du personnel pouvant

dispositief strikter werd omschreven welke personeelsleden toegang hebben tot de gegevens. De in artikel 27/3, tweede lid, vermelde gegevens kunnen echter niet verder worden ingeperkt, omdat zulks de aanmaak van gegevens voor statistische doeleinden in de praktijk zou beletten;

— in haar opmerking 29 wijst de Gegevensbeschermingsautoriteit erop dat de minister van Buitenlandse Zaken de categorieën van personen moet oplijsten die toegang hebben tot *Passban*, alsook dat die personeelsleden een wettelijke vertrouwelijkheidsbepaling moeten ondertekenen.

Mevrouw Jadin verduidelijkt dat een dergelijke lijst zal worden geredigeerd en dat het dispositief nu bepaalt dat de betrokken personeelsleden een vertrouwelijkheidsbepaling moeten ondertekenen;

— in haar opmerkingen 30 en 31 verzoekt de Gegevensbeschermingsautoriteit een impactanalyse inzake de gegevensbescherming uit te voeren en, zo nodig, op basis daarvan bijzondere nadere regels in het oorspronkelijke voorontwerp van wet in te voegen, alsook te voorzien in verhoogde beveiligingsmaatregelen voor de toegang tot *Passban*.

In reactie op die opmerking wijst mevrouw Jadin erop dat in de periode oktober – november 2018 een impactanalyse inzake de gegevensbescherming (*DPIA – Data Protection Impact Assessment*) werd uitgevoerd, waaruit het volgende bleek:

— ondanks de hoge inherente risico's (aantasting van de vrijheid om te reizen) zijn de risico's voor de gewone burger beperkt en is de impact van een seining op *Passban* voldoende afgebakend door de reeds bestaande controlemaatregelen;

— de verantwoordelijkheden van de FOD Buitenlandse Zaken zelf zijn beperkt, aangezien de maatregelen (seining op *Passban*) altijd worden genomen op basis van beslissingen van andere instanties (parketten, OCAD enzovoort). Wat de door de FOD Buitenlandse Zaken zelf genomen beslissingen betreft (vermoedelijke identiteitsfraude), is de ondersteuning door een gezichtsherkenningstoepassing een pluspunt.

Mevrouw Jadin benadrukt dat het voorliggende wetsvoorstel, dankzij de adviezen van de Raad van State en van de Gegevensbeschermingsautoriteit, derhalve een betere versie is van het voorontwerp van wet.

*
* *

accéder aux données ont été décrits plus strictement dans l'article 27/4 du dispositif. Toutefois, les données visées au deuxième alinéa de l'article 27/3 ne peuvent pas être limitées davantage, puisque cela empêcherait en pratique la production des données à des fins statistiques.

— dans son observation 29, l'Autorité de Protection des Données attire l'attention sur le fait que le ministre des Affaires étrangères doit établir une liste des catégories de personnes ayant accès à *Passban*, et que ces membres du personnel doivent signer une obligation de confidentialité.

Mme Jadin précise qu'une telle liste sera établie et que le dispositif prévoit maintenant que les membres du personnel en question doivent signer une obligation de confidentialité.

— dans ses observations 30 et 31, l'Autorité de Protection des Données demande, d'une part, de réaliser une analyse d'impact à la protection des données et, si nécessaire, d'insérer sur la base de celle-ci des modalités particulières dans l'avant-projet de loi initial, et, d'autre part, de prévoir des mesures de sécurité élevées pour l'accès à *Passban*.

Afin de répondre à cette observation, Mme Jadin précise qu'une analyse d'impact à la protection des données (*DPIA-Data Protection Impact Assessment*) a été réalisée en octobre-novembre 2018 et a donné les résultats suivants:

— malgré les risques inhérents élevés (atteinte à la liberté de voyager), les risques pour le citoyen ordinaire sont limités et l'impact d'un signalement sur *Passban* est suffisamment limité par les mesures de contrôle déjà existantes;

— les responsabilités du SPF Affaires étrangères lui-même sont limitées, puisque les mesures (signalement sur *Passban*) sont toujours prises sur la base de décisions d'autres instances (parquets, OCAM, etc.). En ce qui concerne les décisions prises par le SPF Affaires étrangères lui-même (fraude à l'identité présumée), le support offert par une application de reconnaissance faciale est un atout.

Mme Jadin souligne que la proposition de loi à l'examen a donc été améliorée par rapport à l'avant-projet de loi grâce au double avis du Conseil d'État et de l'Autorité de Protection des Données.

*
* *

III. — HOORZITTING VAN 13 MAART 2019

A. Voorstelling van het advies

De heer Willem Debeuckelaere, voorzitter van de gegevensbeschermingsautoriteit brengt een advies uit over de artikelen 6 en 15 van het wetsvoorstel.

Artikel 6 van het voorstel:

a. Ontwerpartikel 63, § 1, 4°, van het Consulair Wetboek voegt een hypothese toe waarin de minister het afleveren van een paspoort of identiteitskaart weigert, namelijk: wanneer de paspoortaanvraag wordt ingediend voor een niet-ontvoogde minderjarige als een ouder, die het ouderlijk gezag over dat kind uitoefent overeenkomstig artikel 374/1 van het burgerlijk wetboek, heeft verzocht om te worden geraadpleegd voor de overschrijding van de buitengrenzen van de Schengenzone en die ouder weigert.

Het proportionaliteitsbeginsel vereist dat dergelijke inmengingen in het privéleven van kinderen in de ruime zin (bewegingsvrijheid...) verantwoord worden op basis van een vermoeden van risico op ontvoering van het kind door de andere ouder of andere soortgelijke aanwijzingen.

Aangezien het wetsvoorstel op het niveau van ontwerpartikel 65/1, 4°, voorziet dat deze maatregel wordt opgeheven ingeval van akkoord tussen beide ouders of van de ouder die het ouderlijk gezag uitoefent of ingeval van akkoord van de bevoegde rechter, kan men besluiten dat dit een garantie vormt voor de rechten en vrijheden van de betrokken kinderen.

b. Ontwerpartikel 65 van het Consulair Wetboek voorziet thans, naast de gevallen van intrekking of de ongeldigverklaring van het paspoort of het reisdocument, in de hypothese bedoeld in artikel 63, § 1, 4°, doch stelt deze afhankelijk van het feit dat de familierechtbank deze maatregel oplegde. Gelet op de rechterlijke tussenkomst stelt zich geen probleem qua gegevensverwerking of voor de rechten en vrijheden van de betrokken kinderen.

c. Art 65/1, 4°, is eveneens nieuw en werd reeds hiervoor onderzocht onder punt a.

d. Een nieuw artikel 65/4 wordt toegevoegd in het Consulair Wetboek dat bepaalt dat het signaleren door de minister van Buitenlandse Zaken van een document of identiteitskaart van een minderjarige in *Passban*, automatisch de weigering, intrekking of ongeldigverklaring van het paspoort van deze minderjarige veroorzaakt.

III. — AUDITION DU 13 MARS 2019

A. Présentation de l'avis

M. Willem Debeuckelaere, président de l'Autorité de protection des données, formule un avis sur les articles 6 et 15 de la proposition de loi.

Article 6 de la proposition de loi:

a. L'article 63, § 1^{er}, 4°, proposé, du Code consulaire, ajoute une hypothèse dans laquelle le ministre refusera la délivrance d'un passeport ou d'une carte d'identité, à savoir: lorsque la demande de passeport est introduite pour un mineur non émancipé si un parent qui exerce l'autorité parentale à l'égard de cet enfant a demandé, conformément à l'article 374/1 du Code civil, à être consulté avant le franchissement des frontières extérieures de la zone Schengen et que ce parent refuse de donner son autorisation.

Le principe de proportionnalité exige que de telles ingérences dans la vie privée des enfants au sens large (liberté de circulation ...) se justifient sur la base d'une présomption de risque d'enlèvement de l'enfant par l'autre parent ou d'autres indices similaires.

Étant donné que la proposition prévoit, à l'article 65/1, 4°, proposé, que cette mesure est levée en cas d'accord des deux parents, du parent qui exerce l'autorité parentale ou du juge compétent, on peut conclure que cela constitue une garantie pour les droits et libertés des enfants concernés.

b. L'article 65 proposé du Code consulaire prévoit désormais, outre les cas de retrait ou d'invalidation du passeport ou du titre de voyage, l'hypothèse visée à l'article 63, § 1^{er}, 4°, mais il la subordonne au fait que le tribunal de la famille a imposé cette mesure. Eu égard à l'intervention judiciaire, cela ne pose pas de problème pour le traitement des données ou pour les droits et libertés des enfants concernés.

c. L'article 65/1, 4°, est également nouveau et cette matière a déjà été examinée au point a.

d. Un nouvel article 65/4 est ajouté au Code consulaire afin de prévoir que le signalement par le ministre de l'Intérieur d'un document ou d'une carte d'identité d'un mineur dans *Passban* entraîne automatiquement le refus de délivrance, le retrait ou l'invalidation du passeport ou titre de voyage du mineur concerné.

Deze ontwerpbe­pa­ling ver­wijst naar een pro­ce­dure voor­zien in arti­kel 6, § 11, van de wet van 19 juli 1991 be­treffende de be­vol­kings­regis­ters (re­cent ge­wijzigd) en brengt deze beide be­pa­lin­gen in lijn.

Artikel 15 van het voorstel:

e. Artikel 15 van het wetsontwerp voorziet dat, voor de opleiding door de personeelsleden van de FOD Buitenlandse Zaken te Brussel van de gemeenteambtenaren en de consulaire ambtenaren in het buitenland belast met de aflevering van paspoorten, de persoonsgegevens “handtekening, foto en nationaliteit” tijdens de opleiding in hun ruwe vorm zullen gebruikt worden met het oog op de fraudebestrijding van Belgische paspoorten en reisdocumenten.

Volgens de toelichting is het “noodzakelijk om concrete fraudedossiers te gebruiken opdat de opleidingen efficiënt en praktijkgericht zouden zijn”.

De Autoriteit kan deze redenering niet bijtreden en herinnert eraan dat zij de foto van een persoon als een volwaardig identificatiemiddel beschouwt. Bovendien, deze gegevens, resultaat van fraudegevallen, vormen bijzondere categorieën gegevens in de zin van artikel 10 van de algemene verordening gegevensbescherming (AVG) dat beperkingen oplegt inzake de verwerking ervan.

De opleidingen kunnen in ieder geval niet gebaseerd worden op concrete dossiers. Zij kunnen enkel hierdoor worden geïnspireerd en redelijke maatregelen dienen te worden genomen zich te beveiligen tegen elke verspreiding van persoonsgegevens ingevolge deze concrete fraudegevallen.

Om deze redenen dient artikel 15 worden geschrapt. Er kan immers gewerkt worden met fictieve gegevens.

Besluit:

De autoriteit Gegevensbescherming heeft geen opmerkingen over het voorstel behalve over het artikel 15 waarvoor geadviseerd wordt dit gebruik niet toe te laten.

B. Opmerkingen van de minister

De heer Didier Reynders vice-eersteminister en minister van Buitenlandse en Europese Zaken, en van Defensie, belast met Beliris en de Federale Culturele

La disposition proposée renvoie à une procédure prévue à l'article 6, § 11, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population (modifiée récemment) et harmonise ces deux dispositions.

Article 15 de la proposition:

e. L'article 15 de la proposition de loi à l'examen prévoit, en ce qui concerne la formation dispensée à Bruxelles par les membres du personnel du SPF Affaires étrangères aux fonctionnaires communaux et aux agents consulaires établis à l'étranger qui sont chargés de délivrer les passeports, que les données à caractère personnel “signature, photo et nationalité” seront utilisées sous leur forme brute au cours de cette formation en vue de lutter contre la fraude aux passeports et aux titres de voyage belges.

Dans le commentaire des articles, il est précisé qu' “afin de rendre ces formations efficaces et axées sur la pratique, il est nécessaire d'utiliser des dossiers de fraude concrets”.

L'Autorité ne peut pas adhérer à ce raisonnement. Elle rappelle qu'elle considère la photo d'une personne comme un moyen d'identification à part entière. De plus, ces données, qui proviennent de dossiers de fraude, constituent des catégories particulières de données au sens du (10) du règlement général sur la protection des données (RGPD), qui impose des limitations en ce qui concerne leur traitement.

Les formations ne peuvent en tout état de cause pas être basées sur des dossiers concrets. Elles peuvent uniquement s'en inspirer et il convient de prendre des mesures raisonnables pour se prémunir contre toute diffusion des données à caractère personnel relatives à ces cas concrets de fraude.

L'article 15 doit donc être supprimé. En effet, il est tout à fait possible de travailler sur la base de données fictives.

Conclusion:

L'Autorité de protection des données n'a aucune observation à formuler à l'égard de la proposition de loi, hormis concernant l'article 15, pour lequel elle recommande de ne pas autoriser l'utilisation des données précitées.

B. Observations du ministre

M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, et de la Défense, chargé de Beliris et des Institutions

Instellingen verduidelijkt dat de opleidingen waarvan sprake in artikel 15 gestart zijn in 2015. Die opleiding bevat een theoretisch deel waarbij een aantal algemene en praktische tips worden verstrekt en een praktisch deel. Dit laatste deel bestaat uit praktijkoefeningen voor ambtenaren van de FOD Buitenlandse Zaken, gemeentelijke en consulaire ambtenaren. Daarbij worden de twee grote categorieën van fraude aangepakt: de vervalsing van bestaande documenten enerzijds en de intellectuele fraude, d.w.z. het verkrijgen van authentieke documenten op basis van valse gegevens of het misbruik van dergelijke authentieke documenten door een derde (bijv. lookalikes), anderzijds. Het is niet mogelijk om dergelijke opleiding te geven gebaseerd op fictieve gegevens. Dit zou immers voor gevolg hebben dat ambtenaren die de opleiding geven, enerzijds zelf documenten zouden moeten vervalsen met het oog op de bestrijding van het fenomeen van vervalsingen en anderzijds intern voldoende op elkaar lijkende personen zouden moeten vinden van wie de foto's kunnen gebruikt worden met het oog op de bestrijding van het fenomeen van intellectuele fraude. Men kan zich de vraag stellen of dit deontologisch aanvaardbaar is, of de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de ambtenaren hier niet in het gedrang komt, laat staan dat dit praktisch mogelijk is (Buitenlandse Zaken heeft noch de know-how, noch de uitrusting om documenten te vervalsen).

Indien men de opleiding enkel op grond van fictieve gegevens mag verstrekken is het niet meer mogelijk om een doeltreffende praktische opleiding te geven.

III. — BESPREKING

A. Algemene bespreking

De heer Michel Corthouts (PS), is van oordeel dat het wetsvoorstel een ruime tekst is die een aantal implicaties heeft zoals blijkt uit de adviezen van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de Raad van State.

De tekst bevat een aantal administratieve verbeteringen die kunnen worden gesteund evenals maatregelen om op te treden tegen de ontvoeringen van kinderen. De strijd tegen fraude en valsheid in geschriften is essentieel. Een debat over de *returnees* is tevens noodzakelijk.

Er moet worden verhinderd dat voormalige Jihadi strijders terugkomen met een valse identiteit of dat ze tussen de mazen van het net glippen. De daden die ze hebben gepleegd en de aantasting van de rechtstaat en de westerse democratieën die ze beogen kunnen niet worden getolereerd. De veiligheid van de burgers moet worden gewaarborgd.

culturelles fédérales, précise que les formations évoquées à l'article 15 ont pris cours en 2015. Ces formations comportent un volet théorique reprenant des conseils généraux et pratiques, ainsi qu'un volet pratique. Cette dernière partie consiste en des exercices pratiques à l'intention des fonctionnaires du SPF Affaires étrangères, des fonctionnaires communaux et des agents consulaires. Elles s'attaquent à deux grandes catégories de fraude : la falsification de documents existants d'une part, et la fraude intellectuelle, c.-à-d. l'obtention de documents authentiques sur la base de fausses données ou l'abus de tels documents authentiques par un tiers (p.ex. lookalikes), d'autre part. Il est impossible de baser ce type de formation sur des données fictives, car d'une part cela contraindrait les fonctionnaires qui assurent la formation à falsifier eux-mêmes des documents en vue de la lutte contre le phénomène des falsifications et d'autre part à trouver, en interne, un nombre suffisant de personnes qui se ressemblent et dont les photos pourront être utilisées en vue de lutter contre le phénomène de la fraude intellectuelle. On peut se poser la question de savoir si cette manière de procéder est déontologiquement acceptable, si cela n'implique pas la responsabilité pénale des fonctionnaires, sans compter si ceci est réalisable dans la pratique (les Affaires étrangères n'ont ni le know-how, ni l'équipement pour falsifier des documents).

Si l'on doit se fonder exclusivement sur des données fictives, il ne sera plus possible de dispenser une formation pratique efficace.

III. — DISCUSSION

A. Discussion générale

M. Michel Corthouts (PS) estime que la proposition de loi est un texte large ayant un certain nombre d'implications, ainsi qu'il ressort des avis de l'Autorité de protection des données et du Conseil d'État.

Le texte contient un certain nombre d'améliorations administratives pouvant être soutenues ainsi que des mesures permettant d'agir contre les enlèvements parentaux. La lutte contre la fraude et les faux en écritures est essentielle. Il s'impose également de mener un débat sur les *returnees*.

Il faut empêcher que d'anciens combattants jihadistes reviennent sous une fausse identité ou passent entre les mailles du filet. On ne peut tolérer les actes qu'ils ont commis ni l'atteinte à l'état de droit et aux démocraties occidentales qu'ils visent à porter. La sécurité des citoyens doit être garantie.

De spreker merkt ook op dat een aantal artikelen niet ter advies aan de Raad van State werden voorgelegd. De vraag is of dit niet opportuun zou zijn geweest.

B. Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1

Over dit artikel worden geen opmerkingen gemaakt.

Art. 2

De heer Michel Corthouts (PS), merkt op dat een legalisatie niet zomaar wordt geweigerd. Welke zijn de mogelijke motieven voor een weigering en welke zijn de rechtsmiddelen ertegen? Is in geval van een weigering in een contact met de derde staten voorzien?

De minister verduidelijkt dat het in sommige gevallen nodig is documenten niet te legaliseren, onder andere wanneer uit een terreinonderzoek is gebleken dat de inhoud van het document vals is. Er moet op toegezien worden dat een legalisatie geen gevoel van “valse authenticiteit” creëert. In sommige landen zoals Nederland en Duitsland wordt er nooit gelegaliseerd wanneer de authenticiteit van het document in vraag wordt gesteld.

Art. 3 en 4

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

Art. 5

De heer Michel Corthouts (PS), wijst erop dat dit artikel bepaalt dat de minister (of een ambtenaar die reisdocumenten aflevert) de mogelijkheid heeft om een bevel aan “de bevoegde diensten, organismen ...” te geven om een onderzoek over de aanvrager te openen. Welke zijn de daartoe bevoegde diensten? Krijgen de Belgische inlichtingendiensten daardoor de mogelijkheid om op vraag van een ambtenaar een onderzoek te openen?

De minister verduidelijkt dat verschillende diensten een onderzoek naar personen kunnen beginnen zoals de parketten, de politie, de inlichtingendiensten en OCAD. In de praktijk wordt van die mogelijkheid gebruik gemaakt als de consulaire posten in het buitenland op de hoogte gebracht worden van personen met een problematisch profiel (bijv. geradicaliseerd) en die

L'intervenant fait également observer qu'un certain nombre d'articles n'ont pas été soumis à l'avis du Conseil d'État. Reste à savoir si cela n'aurait pas été opportun.

B. Discussion des articles

Article 1^{er}

Cet article ne donne lieu à aucune observation.

Art. 2

M. Michel Corthouts (PS) fait observer qu'une légalisation ne peut être refusée pas sans autres formalités. Quels sont les motifs possibles de refus et quels sont les recours contre celui-ci? En cas de refus, un contact est-il prévu avec les États tiers?

Le ministre indique que, dans certains cas, il est nécessaire de ne pas légaliser des documents, entre autres lorsqu'une enquête de terrain a montré que le contenu est faux. Il faut veiller à ce qu'une légalisation ne crée pas une impression de “fausse authenticité”. Dans certains pays, tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne, il n'est jamais procédé à une légalisation lorsque l'authenticité du document est remise en cause.

Art. 3 et 4

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Art. 5

M. Michel Corthouts (PS) souligne que cet article dispose que le ministre (ou le fonctionnaire qui délivre les titres de voyage) peut demander “à tout organe, service ou organisme compétent” de procéder à une enquête à propos du demandeur. Quels sont ces services compétents? Les services belges de renseignement peuvent-ils ainsi ouvrir une enquête à la demande d'un fonctionnaire?

Le ministre précise que différents services tels que les parquets, la police, les services de renseignement ou l'OCAM peuvent ouvrir une enquête sur des personnes. Dans la pratique, cette possibilité est utilisée si les postes consulaires à l'étranger sont informés au sujet de personnes au profil problématique (p.ex. radicalisées) et que celles-ci s'avèrent ne pas être signalées par les

personen niet geseind blijken te zijn door de bevoegde diensten (parket, politie, OCAD, inlichtingendiensten). Als de persoon niet terug te vinden is in Passban, kan Buitenlandse Zaken dan de bevoegde diensten vragen om een onderzoek in te stellen, zodat de documenten niet blindelings worden afgeleverd. Dit maakt deel uit van de voorzichtigheidsmaatregelen.

Art. 6

De heer Michel Corthouts (PS), vraagt of er een reflectie zal komen over het aandachtspunt van de apatriden, de dubbele nationaliteit en de vluchtelingen.

Er wordt verwezen naar een situatie waarbij er onjuiste informatie werd gecommuniceerd. Wat gebeurt er in geval van een simpele vergissing?

De spreker stipt ook aan dat de identiteitskaart en het paspoort niet hetzelfde gebruik hebben. Kan de minister, in de huidige stand van de wetgeving, informatie verstrekken over het aantal gevallen waarin de FOD Buitenlandse Zaken het afleveren van een identiteitskaart weigert? Wat zijn de concrete problemen met betrekking tot het verschil van de bepalingen inzake identiteitskaarten en paspoorten. Voorziet de minister dat er procedures voor de Raad van State zullen worden ingeleid? Welke oplossingen worden intussen, gezien een procedure voor de Raad van State niet schorsend is, aan de betrokken personen aangereikt?

De minister verduidelijkt dat met betrekking tot de apatriden en de vluchtelingen het wetsvoorstel voorziet dat de bevoegde diensten ook staatlozen, vluchtelingen of vreemdelingen met hoofdverblijf in België kunnen seinen voor opname in Passban. Buitenlandse Zaken is immers ook bevoegd voor de afgifte van reisdocumenten aan die personen. Wat de reisdocumenten voor vreemdelingen betreft, gaat het bijvoorbeeld over de situatie van Tibetanen die in België woonachtig zijn en geen paspoort bij de Chinese autoriteiten kunnen verkrijgen.

De minister geeft aan dat die vraag al werd beantwoord.

Hij verklaart dat een communicatiefout nooit uit te sluiten valt. De ontvangen gegevens worden niettemin door de ambtenaren van de bevoegde dienst van de FOD Buitenlandse Zaken altijd gecontroleerd, onder meer op basis van het Rijksregister. Wanneer een fout of een anomalie wordt vastgesteld, neemt de FOD Buitenlandse Zaken contact op met de diensten/autoriteiten die de betrokkene hebben geseind, vóór hij in Passban wordt geregistreerd.

services compétents (parquet, police, OCAM, services de renseignements). Si la personne ne se retrouve pas dans Passban, les Affaires étrangères peuvent alors demander aux services compétents d'ouvrir une enquête, afin que les documents ne soient pas délivrés aveuglément. Cela fait partie des mesures de précaution.

Art. 6

M. Michel Corthouts (PS) demande si une réflexion sera engagée sur les apatrides, la question de la double nationalité et les réfugiés.

L'intervenant évoque le cas d'une communication d'informations erronées. Que se passera-t-il en cas de simple erreur?

L'intervenant souligne par ailleurs que la carte d'identité et le passeport n'ont pas le même usage. Le ministre peut-il, dans l'état actuel de la législation, communiquer des informations sur le nombre de refus, de la part du SPF Affaires étrangères, de délivrer une carte d'identité? Quels sont les problèmes concrets posés par la différence entre les dispositions relatives aux cartes d'identité, d'une part, et aux passeports, d'autre part? Le ministre prévoit-il que des procédures seront entamées devant le Conseil d'État? Étant donné qu'une procédure devant le Conseil d'État n'est pas suspensive, quelles solutions seront-elles proposées entre-temps aux personnes concernées?

En ce qui concerne les apatrides et les réfugiés, *le ministre* précise que la proposition de loi prévoit que les services compétents peuvent aussi signaler en vue d'un enregistrement dans Passban les apatrides, réfugiés ou étrangers ayant leur résidence principale en Belgique. En effet, les Affaires étrangères sont aussi compétentes pour la délivrance de titres de voyage à ces personnes. En ce qui concerne les titres de voyage pour étrangers, il s'agit par exemple de la situation de Tibétains résidant en Belgique et qui ne peuvent se faire délivrer de passeport par les autorités chinoises.

Le ministre indique qu'il a déjà répondu à la question sur la réflexion des apatrides.

Il explique qu'une erreur de communication n'est jamais exclue. Toutefois, les données reçues sont toujours vérifiées par les fonctionnaires du service compétent au SPF AE, e.a. sur la base du registre national. Si une erreur ou une anomalie est constatée, le SPF AE prendra contact avec les services/autorités signalant la personne avant de la mettre sur Passban.

Geen enkele identiteitskaart werd geweigerd op basis van de vigerende bepalingen van het Consulair Wetboek, vooral omdat die bepalingen (artikel 39 van het Consulair Wetboek) de mogelijkheden tot weigering aanzienlijk beperken, want zulks is alleen mogelijk indien op de betrokkene gerechtelijke vrijheidsbenemende maatregelen van toepassing zijn. Bovendien kan een reeds afgeleverde identiteitskaart op grond van die bepalingen niet worden ingetrokken of ongeldig verklaard.

In de verschillende gevallen die al in het Consulair Wetboek zijn opgenomen, kan een paspoort of een reisdocument weliswaar worden geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard, maar dan kan de betrokkene nog altijd in een vijftigtal landen reizen met zijn identiteitskaart. Dit kwalijke gevolg gaat in tegen de strekking van de in het Consulair Wetboek opgenomen maatregelen inzake weigering, intrekking of ongeldigverklaring, namelijk ervoor zorgen dat wie die door het gerecht of de politie wordt gezocht dan wel in belangrijke mate een risico of bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid, niet vrij kan reizen.

Het valt niet uit te sluiten dat beroepsprocedures bij de Raad van State worden ingesteld. Dergelijke procedures hadden tot dusver evenwel uitsluitend betrekking op weigeringen of ongeldigverklaringen van paspoorten; bovendien waren er maar heel weinig gevallen (amper een vijftal). Geen van de eisers werd door de Raad van de State in het gelijk gesteld.

De minister verduidelijkt dat zolang de Raad van State geen beslissing heeft genomen, de eiser geen reis- of identiteitsdocument kan krijgen. Op die regel geldt één uitzondering: een Belg die in het buitenland verblijft en wiens identiteitskaart wordt geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard, heeft recht op een voorlopig paspoort dat territoriaal beperkt is tot het land waar hij woont. Een identiteitskaart is immers nodig voor méér dan reizen alleen; in sommige landen geldt ze immers als identiteitsbewijs, bijvoorbeeld wanneer de plaatselijke autoriteiten geen verblijfsvergunning afleveren. Het voorlopig paspoort dat ter vervanging wordt afgeleverd, moet voorkomen dat de betrokkene juridisch of feitelijk wordt uitgesloten van openbare goederen of diensten dan wel van deelname aan het rechtsverkeer (bijvoorbeeld huur, arbeidsbetrekkingen of bankverrichtingen), of dat hij op grond daarvan ongelijk wordt behandeld.

De betrokkene heeft niettemin uiteraard de mogelijkheid om in kortgeding voor de Raad van State de schorsing van de beslissing van de minister te vragen. Bij uiterste hoogdringendheid kan hij ook gebruik maken van de daartoe bedoelde procedure om op heel korte termijn een schorsing van de beslissing te verkrijgen.

Sur la base des dispositions actuelles du Code consulaire, aucune carte d'identité n'a été refusée. Cela est en grande partie dû au fait que les dispositions actuelles (art. 39 du CC) limitent fortement les cas de refus possibles (uniquement en cas de mesures judiciaires privatives de liberté). En plus, ces dispositions ne permettent pas le retrait ou l'invalidation d'une carte déjà délivrée.

Cela a l'effet pervers que la personne pourra bien se voir refuser, retirer ou invalider un passeport ou titre de voyage dans les différents cas déjà repris dans le Code consulaire, mais qu'elle pourra toujours voyager avec sa carte d'identité dans une 50-taine de pays. Ce n'est pas l'esprit des mesures de refus, de retrait et d'invalidation prévus par le Code consulaire, c.-à-d. éviter qu'une personne recherchée par les autorités judiciaires/policières ou qui présente un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique puisse voyager librement.

Il n'est pas exclu que des procédures de recours soient entamées devant le Conseil d'État. Toutefois, jusqu'à présent, ces recours se rapportaient uniquement à des refus ou invalidations de passeports et ont été très peu nombreux (environ 5 cas). Dans tous ces cas, aucun des plaignants n'a obtenu gain de cause auprès du Conseil d'État.

Le ministre clarifie que en attente de la décision du Conseil d'État, le plaignant ne pourra obtenir un document de voyage ou d'identité. La seule exception est le Belge résidant à l'étranger qui se voit refuser, retirer ou invalider sa carte d'identité pourra obtenir un passeport provisoire territorialement limité à son pays de résidence. En effet, la carte d'identité a aussi d'autres finalités que de voyager. Dans certains pays p.ex., faute de délivrance d'un permis de séjour par les autorités locales, elle fera figure de pièce d'identité. Le passeport provisoire délivré en remplacement doit garantir que l'intéressé ne soit pas exclu, en droit ou en fait, de l'accès à des biens et services publics ou de la participation aux relations juridiques (par exemple la location, les relations de travail ou les opérations bancaires) ou qu'il puisse sur cette base faire l'objet de discriminations.

Il faut cependant préciser que l'intéressé a bien évidemment la possibilité de demander, en référé, la suspension de la décision du ministre devant le Conseil d'État. En cas d'extrême urgence, il peut également faire appel à la procédure prévue à cet effet afin d'obtenir, à très court terme, une suspension de la décision.

Art. 7

De heer Michel Corthouts (PS), attendeert erop dat dit artikel betrekking heeft op de *returnees* en de mogelijkheid om hen een voorlopige reisdocument te verstrekken met een beperkte territoriale validiteit en duur. Bestaat er ook in andere Europese landen een dergelijk initiatief? Wanneer dit het geval is onder welke vorm gebeurt dit dan? Waarom wil België een dergelijke regeling invoeren? Wat zijn de waarborgen voor de correcte toepassing ervan? Welke opvolging wordt gegeven aan de personen die met een dergelijk document terug naar België komen? Op welke wijze en door wie worden ze opgevolgd? Hoe zal deze regeling worden geïmplementeerd?

Kan de minister verduidelijken welke misdrijven (cfr ontworpen art. 7, laatste lid) met een straf van acht dagen tot twee jaar kunnen worden veroordeeld?

Kan de minister een stand van zaken geven over de oprichting van de databank van *Terrorist Fighters*. Kan de minister aangeven indien het een nieuwe databank is, hoe men erin terecht komt en hoe men er weer uit kan worden geschrapt?

De minister heeft geen informatie over eventuele procedures die in het buitenland zouden worden toegepast. Het enige document dat qua geldigheid beperkt kan worden en toelaat om naar België terug te keren, is een voorlopig paspoort. Het kan dan in het meest extreme geval gaan om reisdocumenten waarbij enkel toelating wordt gegeven voor een bepaald traject en een specifieke vlucht en een geldigheidsduur van 1 à 2 dagen. De afgifte van zo'n document is nodig omdat buitenlandse grenscontroleautoriteiten of luchtvaartmaatschappijen zullen eisen dat de betrokkene in het bezit is van een geldig reisdocument voor boarding (zelfs indien het gaat om een repatriëring onder begeleiding). Voor het verlenen van dergelijke documenten zal de consulaire post contact opnemen met de administratie van Buitenlandse Zaken, die de federale politie en OCAD zal consulteren. Op basis van het overleg met alle betrokken diensten (bijv. parket, inlichtingendiensten, OCAD) zal de federale politie de repatriëring organiseren, de toestemming geven aan Buitenlandse Zaken voor de afgifte van het voorlopig paspoort, met inbegrip van de modaliteiten voor de beperking van de geldigheid (tijd, territoriale beperking) bij afgifte van de documenten.

Wanneer iemand beperkingen van de geldigheid van het voorlopig paspoort niet naleeft, kan hij/zij worden gesanctioneerd. Het wetsvoorstel voorziet in een ruim scala aan strafsancities, zodat de strafrechter in alle

Art. 7

M. Michel Corthouts (PS) fait observer que cet article concerne les *returnees* et la possibilité de leur délivrer un titre de voyage provisoire avec une validité territoriale et une durée limitées. Une telle initiative existe-t-elle également dans d'autres pays européens? Dans l'affirmative, quelle forme prend-elle? Pourquoi la Belgique tient-elle à instaurer de telles dispositions? De quelles garanties dispose-t-on qu'elles seront correctement appliquées? Comment assurera-t-on le suivi des personnes qui reviennent en Belgique munies d'un tel document? Comment et par qui seront-elles suivies? Comment ces dispositions seront-elles mises en œuvre?

Le ministre peut-il préciser les infractions (cf. l'article 7, dernier alinéa, de la proposition) susceptibles d'être punies d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans?

Le ministre peut-il indiquer où en est la création de la banque de données *Terrorist Fighters*? S'il s'agit d'une nouvelle banque de données, le ministre peut-il préciser la manière dont on y est enregistré et dont on peut en être rayé?

Le ministre ne dispose pas d'informations sur d'éventuelles procédures appliquées à l'étranger. Le seul document dont la validité peut être limitée et qui permet de rentrer en Belgique est un passeport provisoire. Il peut s'agir, dans le cas le plus extrême, de documents de voyage autorisant à effectuer uniquement un trajet déterminé ou à prendre un vol précis et ayant une durée de validité de un à 2 jours. La délivrance d'un tel document est nécessaire puisque les autorités étrangères en charge du contrôle des frontières ou les compagnies aériennes exigeront que l'intéressé soit en possession d'un document de voyage valable pour monter à bord d'un avion (même s'il s'agit d'un rapatriement sous escorte). Pour la délivrance de tels documents, le poste consulaire contactera l'administration des Affaires étrangères, qui consultera la police fédérale et l'OCAM. Sur la base d'une concertation avec tous les services concernés (p.ex. le parquet, les services de renseignements, l'OCAM), la police fédérale organisera le rapatriement, donnera son accord aux Affaires étrangères pour la délivrance du passeport provisoire, y compris les modalités relatives à la limitation de sa validité (dans le temps ou territorialement) lors de la remise des documents.

Quiconque ne respecte pas les limitations de validité du passeport provisoire s'expose à des sanctions. La proposition de loi prévoit toute une panoplie de sanctions pénales afin que le juge pénal puisse déterminer

wijsheid de strafmaat kan vaststellen en daarbij al dan niet rekening kan houden met verzachtende of verzwarende omstandigheden.

Wat de “*Foreign Terrorist Fighters*” databank betreft, gaat het om een gemeenschappelijk project van Binnenlandse Zaken en Justitie. Het Koninklijk Besluit van 21 juli 2016 maakt zijn oprichting officieel en formaliseert welke gegevens in de databank worden geregistreerd, hoe dat gebeurt en wie de gegevens mag raadplegen. OCAM wordt aangewezen als operationeel verantwoordelijke van de databank en de federale politie als beheerder ervan.

Volgens de minister is de opvolging van die naar België teruggekeerde personen geen bevoegdheid van de minister van Buitenlandse Zaken; ter zake zijn de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken bevoegd. De *hot spot*-procedure, die werd ingesteld om de terugkeer van die personen naar België te regelen, voorziet tevens in zowel repressieve als preventieve maatregelen jegens die teruggekeerde personen.

Art. 8 tot 10

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

Art 11 tot 15

De heer Michel Corthouts (PS), vraagt of de minister dieper kan ingaan op de habilitatie procedure door de ministers. Welke specifieke maatregelen zijn voor deze ambtenaren van toepassing?

Kan de minister ook aangeven of de in artikel 15 bedoelde opleidingen ook elders worden aangeboden.

De minister verduidelijkt dat de ambtenaren die worden gehabiteerd op een nominatieve lijst worden opgenomen. Enkel de personen die op die lijst zijn vermeld mogen de databank consulteren. Al deze personen zijn aan hun beroepsgeheim gehouden. Ze zijn gebonden door een geheimhoudingsverklaring en door plichten in verband met het gebruik van de gegevens.

De minister stelt dat dit niet het geval is. Die opleidingen worden alleen verstrekt aan de ambtenaren die gelast zijn met de afgifte van de paspoorten (in België, alsook in de Belgische consulaire posten) en van de

la sanction en toute sagesse en tenant compte, ou pas, des circonstances atténuantes ou aggravantes.

En ce qui concerne la banque de données “*Foreign Terrorist Fighters*”, il s’agit d’un projet commun de l’Intérieur et de la Justice. L’Arrêté Royal du 21 juillet 2016 officialise sa création et formalise quelles informations sont enregistrées dans la base de données, comment cet enregistrement a lieu et qui peut consulter les données. L’OCAM est désigné en tant que responsable opérationnel de la base de données et la police fédérale en tant que gestionnaire de la base de données.

Selon le ministre le suivi de ces personnes après leur retour en Belgique n’est pas de la compétence du ministre des Affaires étrangères, mais de celle des ministres de la Justice et de l’Intérieur. La procédure *hot spot*, mise en place pour organiser le retour de telles personnes en Belgique, prévoit aussi un volet sur les mesures à prendre vis-à-vis de ces personnes à leur retour, pas uniquement au niveau répressif, mais aussi au niveau préventif.

Art. 8 à 10

Ces articles ne donnent lieu à aucune observation.

Art. 11 à 15

M. Michel Corthouts (PS) demande au ministre d’expliciter la procédure d’habilitation par les ministres. Quelles mesures spécifiques s’appliquent aux fonctionnaires en question?

Le ministre pourrait-il également indiquer si les formations visées à l’article 15 sont également proposées ailleurs.

Le ministre précise que les fonctionnaires habilités sont inscrits sur une liste nominative. Seules les personnes mentionnées sur cette liste sont autorisées à consulter la base de données. Toutes sont tenues au secret professionnel. Elles sont liées par une déclaration de confidentialité et soumises à des obligations liées à l’utilisation des données.

Le ministre déclare que ces formations sont uniquement données aux fonctionnaires chargés de la délivrance des passeports (en Belgique et dans nos postes consulaires) et des cartes d’identité dans nos

identiteitskaarten in de Belgische consulaire posten. Het gaat dus om de gemeentebesturen in België en de ambtenaren bij de consulaire posten in het buitenland.

Art. 16 en 17

De heer Michel Corthouts (PS), stipt aan dat het *Passban* systeem vragen doet rijzen met betrekking tot bescherming van het privéleven en gegevensbescherming. Gezien het gaat over gevoelige (biometrische) gegevens moet men oordeelkundig met die gegevens omgaan zeker in het kader van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Die regelgeving moet aan strikte voorwaarden voldoen zoals:

— De beslissing om de afgifte van een paspoort te weigeren moet, *in fine*, door een persoon worden genomen die geval per geval de aanbeveling (en niet de beslissing) die door de computer wordt geformuleerd moet controleren. Is dit wat in deze artikel wordt bepaald? Het voorstel is in dit opzicht immers niet duidelijk.

— De vingerafdrukken mogen enkel in zeer concrete en beperkte voorwaarden worden vergeleken. Het moet gaan om situatie waarvoor het verbod om het grondgebied te verlaten enkel is om redenen van openbaar belang. De vingerafdrukken mogen niet worden vergeleken met al deze die de FOD Binnenlandse Zaken en Justitie bezitten.

— Een beroep tegen een beslissing van weigering moet mogelijk zijn en de betrokkenen moeten van deze mogelijkheid op de hoogte worden gebracht. Is er daarin voorzien?

— De voorgestelde regeling moet de enig mogelijke zijn om het vooropgestelde doel te bereiken. In dit kader moet de persoon die geen paspoort krijgt vingerafdrukken hebben die de weigering rechtvaardigen. Is dit bepaald in de regeling?

— Waarom voorziet het wetsvoorstel in een periode van tien jaar voor de archivering?

De minister merkt vooraf het volgende op: *Passban* bevat geen enkel biometrisch gegeven (noch de foto, noch de vingerafdrukken)! Het bevat alleen alfanumerieke gegevens over de persoon: naam, voornamen, geboortedatum, rijksregisternummer, woonplaats, nationaliteit of status van staatloze of van vluchteling.

Hij stipt aan dat hij bij de meeste categorieën van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van een

postes consulaires, c.-à-d. aux agents des communes en Belgique et des postes consulaires à l'étranger.

Art. 16 et 17

M. Michel Corthouts (PS) souligne que le système *Passban* soulève des questions en termes de protection de la vie privée et de protection des données. Dès lors qu'il s'agit de données (biométriques) sensibles, il faut les gérer en connaissance de cause, surtout dans le cadre du règlement européen général sur la protection des données. Cette réglementation doit répondre à des conditions strictes telles que:

— La décision de refuser la délivrance d'un passeport doit être prise *in fine* par une personne qui doit contrôler au cas par cas la recommandation (et non la décision) formulée par l'ordinateur. Est-ce ce que prescrit cet article? En effet, la proposition n'est pas claire sur ce point.

— Les empreintes digitales ne peuvent être comparées que dans des conditions très concrètes et limitées. Il doit s'agir d'une situation dans laquelle l'interdiction de quitter le territoire n'est dictée que pour des raisons d'intérêt public. Les empreintes digitales ne peuvent être comparées avec celles que possèdent les SPF Intérieur et Justice.

— Un recours contre une décision de refus doit être possible et les intéressés doivent être informés de cette possibilité. Est-ce prévu?

— La réglementation proposée doit être la seule manière d'atteindre l'objectif fixé. Dans ce cadre, les empreintes digitales de la personne qui n'obtient pas de passeport doivent justifier le refus de délivrance. Est-ce prévu dans la réglementation?

— Pourquoi la proposition de loi prévoit-elle une période de dix ans pour l'archivage?

Le ministre fait une remarque préalable: *Passban* ne reprend aucune donnée biométrique (ni la photo, ni les empreintes digitales). Il reprend uniquement des données alphanumériques concernant la personne: nom, prénoms, date de naissance, n° du registre national, lieu de résidence, nationalité ou statut d'apatride ou de réfugié.

Dans la plupart des catégories de refus, de retrait ou d'invalidation d'un passeport (voir article 63, §1 du Code

paspoort (zie artikel 63, § 1, van het Consulair Wetboek), over geen enkele beoordelingsmarge beschikt: indien de betrokkene zich in een van die gevallen bevindt, moet het paspoort worden geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard. Dat gebeurt trouwens niet op grond van een door een computer geformuleerde beslissing, maar op basis van signaleringen die van de bevoegde autoriteiten en diensten (parketten, federale politie) werden ontvangen, op grond van door zijn eigen diensten gedane vaststellingen (fraude bij paspoortaanvraag), dan wel op basis van een formele aanvraag van een persoon die het ouderlijk gezag uitoefent over een niet-ontvoogde minderjarige.

Alleen in het in artikel 63, § 2, van het Consulair Wetboek bedoelde geval (aanzienlijk risico voor, dan wel aanzienlijke bedreiging van de openbare orde of de openbare veiligheid) heeft de minister een beoordelingsbevoegdheid. In dat geval zal zijn beslissing echter altijd berusten op een met redenen omkleed advies van organen, diensten of instanties die ter zake bevoegd zijn (OCAD, inlichtingendiensten, federale politie).

De minister wijst erop dat bij het beheer van Passban geenszins gebruik wordt gemaakt van de vingerafdrukken. Ze worden niet in die gegevensbank opgeslagen en zullen dus niet kunnen worden vergeleken.

Zoals dat bij elke administratieve handeling het geval is, kan tegen een weigering beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Dat beroep is niet opschortend. Wel dient te worden gepreciseerd dat de betrokkene vanzelfsprekend de mogelijkheid heeft om in kortgeding voor de Raad van State de schorsing van de beslissing van de minister te vragen. Bij hoge spoedeisendheid kan ook de procedure van uitzonderlijk dringende noodzakelijkheid worden gebruikt om op heel korte termijn een schorsing van de beslissing te verkrijgen.

De beroepsmogelijkheden tegen de beslissing worden opgenomen in de kennisgeving aan de betrokkene.

Bij het beheer van Passban geenszins wordt gebruik gemaakt van de vingerafdrukken. Ze worden niet in die gegevensbank opgeslagen en zullen dus niet ter verantwoording kunnen worden gebruikt. Bijgevolg is er geen enkele reden om zulks in dit wetsvoorstel op te nemen.

De minister geeft aan dat de duur van tien jaar archivering overeenstemt met de maximale geldigheidsduur van het paspoort of van de identiteitskaart.

Voorts moet die duur ook de mogelijkheid bieden om op parlementaire vragen over Passban te antwoorden, en er aldus voor zorgen dat parlementaire controle op

consulaire), le ministre n'a aucun pouvoir d'appréciation: si la personne se trouve dans un de ces cas de figure, il doit refuser, retirer ou invalider le passeport. Cela ne se fait d'ailleurs pas sur base d'une décision formulée par un ordinateur, mais sur la base soit des signalements reçus des autorités et services compétents (parquets, police fédérale), soit sur la base des constatations faites par ses propres services (fraude lors d'une demande de passeport), soit sur la base d'une demande formelle d'une personne exerçant l'autorité parentale sur un mineur non émancipé.

Seul dans le cas visé à l'article 63, §2 du Code consulaire (risque ou menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique), le ministre a un pouvoir d'appréciation. Toutefois, dans ce cas, sa décision sera toujours basée sur un avis motivé d'un organe, service ou organisme compétent en cette matière (OCAM, services de renseignements, police fédérale).

Le ministre déclare que dans le cadre de la gestion de Passban, aucune utilisation n'est faite des empreintes digitales. Elles ne sont pas enregistrées dans cette base de données et ne pourront donc être comparées.

Comme tout acte administratif, le refus est susceptible de recours auprès du Conseil d'État. Ce recours n'est pas suspensif. Il faut cependant préciser que l'intéressé a bien évidemment aussi la possibilité de demander, en référé, la suspension de la décision du ministre devant le Conseil d'État. En cas d'extrême urgence, il peut également faire appel à la procédure prévue à cet effet afin d'obtenir, à très court terme, une suspension de la décision.

Les possibilités de recours sont mentionnées sur la notification de la décision à l'intéressé.

Dans le cadre de la gestion de Passban, aucune utilisation n'est faite des empreintes digitales. Elles ne sont pas enregistrées dans cette base de données et ne pourront donc pas être utilisées comme justification. Par conséquent, il n'y aucune utilité à le prévoir dans cette proposition.

Le ministre indique que la durée de dix d'archivage correspond d'une part à la durée de validité maximale du passeport ou de la carte d'identité.

D'autre part, elle doit aussi permettre de répondre à des questions parlementaires concernant Passban et, ainsi, rendre possible le contrôle parlementaire sur

de aanwending van deze databank mogelijk is. Soms kunnen dergelijke parlementaire vragen betrekking hebben op een vrij lange tijdsperiode. Een periode van tien jaar lijkt dan ook redelijk.

IV. — STEMMINGEN

Artikel 1 tot 4

Deze artikelen worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Art. 5

Art. 39/1 tot art. 39/4 worden achtereenvolgens aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Het gehele artikel 5 wordt aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 6

Art. 62 tot art. 65/1 worden achtereenvolgens aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Het gehele artikel 6 wordt aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 7

Het artikel wordt aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 8 tot 14

Deze artikelen worden achtereenvolgens eenparig aangenomen.

Art. 15

Het artikel wordt aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

Art. 16

Het hoofdstuk en de art. 27/1 tot 27/4 worden achtereenvolgens aangenomen met 7 tegen 2 stemmen.

Het gehele artikel wordt aangenomen met 7 tegen 2 stemmen.

l'utilisation de cette base de données. Ces questions parlementaires peuvent parfois se porter sur une période assez longue. Une période de 10 ans semble dès lors raisonnable.

IV. — VOTES

Article 1^{er} à 4

Ces articles sont successivement adoptés à l'unanimité.

Art. 5

Les articles 39/1 à 39/4 sont successivement adoptés par 7 voix et 2 abstentions.

L'ensemble de l'article 5 est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Art. 6

Les articles 62 à 65/1 sont successivement adoptés par 7 voix et 2 abstentions.

L'ensemble de l'article 6 est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Art. 7

L'article est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Art. 8 à 14

Ces articles sont successivement adoptés à l'unanimité.

Art. 15

L'article est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Art. 16

Le chapitre et les articles 27/1 à 27/4 sont successivement adoptés par 7 voix contre 2.

L'ensemble de l'article est adopté par 7 voix contre 2.

Art. 17

Het artikel wordt aangenomen met 7 tegen 2 stemmen.

Het gehele wetsvoorstel wordt, met inbegrip van de wetgevingstechnische verbeteringen, aangenomen met 7 stemmen en 2 onthoudingen.

De rapporteur,

Richard MILLER

De voorzitter,

Dirk VAN der MAELEN

Art. 17

L'article est adopté par 7 voix contre 2.

L'ensemble de la proposition de loi, en ce compris des corrections légistiques, est adopté par 7 voix et 2 abstentions.

Le rapporteur,

Richard MILLER

Le président,

Dirk VAN der MAELEN



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 63.583/4
du 20 juin 2018

advies 63.583/4
van 20 juni 2018

sur

over

un avant-projet de loi 'portant
modification de la loi du
21 décembre 2013 portant le
Code consulaire'

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
21 december 2013 houdende
het Consulair Wetboek'

†LW-CIGSLACAG-GDFIDVT†

Le 25 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2018.

*

Op 25 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris 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 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 20 juni 2018. De kamer was samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Wanda VOGEL, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juni 2018.

*

†LW-CIGSLACAG-GDFIDVT†

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 son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. La protection de la vie privée

L'avant-projet prévoit le traitement de données à caractère personnel, dont la communication de données notamment judiciaires de nature à justifier le refus, le retrait ou l'invalidation d'un passeport, d'un titre de voyage ou d'une carte d'identité.

Eu égard à l'objet des données traitées, la loi du 8 décembre 1992 'sur la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel' s'applique aux traitements de ces données. Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est d'apporter un certain nombre de dérogations à la loi du 8 décembre 1992, cette volonté doit être clairement exprimée et il lui appartient de justifier ces dérogations au regard de l'article 22 de la Constitution.

Si telle n'est pas l'intention de son auteur, l'avant-projet semble toutefois ne pas tenir compte du régime mis en place par la loi du 8 décembre 1992 notamment en ce qu'il n'encadre pas suffisamment le traitement de ces données, entre autres, quant aux données qui seront traitées, la finalité du traitement, le délai de conservation, le responsable du traitement, l'information aux personnes concernées et l'accès aux données.

L'avant-projet risque de porter atteinte à la protection de la vie privée. Depuis le 25 mai 2018, date à laquelle le règlement général sur la protection des données¹ est d'application, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de consulter l'autorité de contrôle responsable pour le contrôle de l'application du règlement général sur la protection des données², à savoir l'Autorité de protection des données³.

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

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)'.

² Voir les articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, ainsi que le considérant 96 du règlement général sur la protection des données.

³ Instituée par l'article 3 de la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données'.

II. Les habilitations au ministre ou au fonctionnaire compétent de la Direction Documents de Voyage et d'Identité du SPF Affaires étrangères

Le législateur ne peut, en principe, accorder de délégation sur le plan normatif à un ministre ni, à fortiori, à un agent d'un service public fédéral. En effet, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors, en principe, au Roi, et non au législateur, d'octroyer pareille délégation dans les limites de ses pouvoirs. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de tels pouvoirs à un ministre signifierait que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution) ⁴.

C'est au regard de ces principes qu'il convient de réexaminer les différentes habilitations données au ministre par l'avant-projet et, le cas échéant, de pouvoir les justifier.

L'exposé des motifs ou le commentaire des articles sera complété en conséquence.

III. Le refus, le retrait et l'invalidation d'une carte d'identité au regard de la libre circulation des personnes :

Les articles 62 à 65/2 du Code consulaire prévoient différentes hypothèses dans lesquelles un passeport ou un titre de voyage peut être refusé, retiré ou invalidé. S'agissant de la carte d'identité de Belges inscrits dans les registres consulaires de la population d'un poste consulaire belge, la seule limite à la délivrance de cette carte d'identité figure à l'article 39, alinéa 6 du même Code, lequel dispose :

« Si un mandat d'arrêt ou toute autre ordonnance judiciaire ou décision judiciaire privative de liberté a été pris contre le requérant ou s'il fait l'objet d'un mandat de recherche ou s'il bénéficie d'une mesure de libération provisoire ou conditionnelle assortie d'une interdiction de se rendre à l'étranger, la carte d'identité n'est délivrée qu'après accord formel du ministre ».

Or, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, la carte d'identité peut également servir de titre de voyage permettant à un Belge de se déplacer dans une cinquantaine de pays. L'un des objectifs de l'avant-projet est dès lors d'harmoniser et d'uniformiser les hypothèses de refus, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité avec celles de refus, de retrait ou d'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage, étant entendu que cette harmonisation ne concerne que les cartes d'identité délivrées depuis un poste consulaire belge, qui relève de l'autorité du ministre des Affaires étrangères.

⁴ Voir dans le même sens l'avis n° 52.149/4 donné le 20 février 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2013 'portant le Code consulaire', observation générale n° 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52149.pdf>.

Ce faisant, l'avant-projet de loi prévoit de nouvelles hypothèses dans lesquelles une carte d'identité doit ou peut être refusée, retirée ou invalidée. Ces nouvelles mesures constituent une limite à la libre circulation des personnes concernées, au regard de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE'.

La question du refus, du retrait ou de l'invalidation d'une carte d'identité au regard de cette liberté a fait l'objet d'observations générales dans l'avis n° 57.196/VR donné le 31 mars 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2015 'modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques'⁵.

Il convient, *mutatis mutandis*, de renvoyer à ces observations générales⁶ et l'auteur de l'avant-projet est invité à faire figurer dans l'exposé des motifs les éléments permettant d'établir que les règles envisagées relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'une carte d'identité sont admissibles au regard des dispositions internationales précitées.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1.1. La loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques', qui concerne les cartes d'identité délivrées en Belgique par une commune, prévoit une seule hypothèse de refus de carte d'identité, à savoir celle énoncée par l'article 6, § 10, lequel dispose :

« § 10. L'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, ci-après dénommé l'OCAM, communique d'initiative un avis motivé au ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions, si l'OCAM estime souhaitable que la délivrance de la carte d'identité d'un Belge soit refusée ou que cette carte soit retirée ou invalidée, quand il existe des indices

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1170/1, pp. 13-42.

⁶ L'avis du Conseil d'État n° 57.237/VR donné le même jour sur un avant-projet devenu la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1200/1, pp. 19-27) renvoie également à cet avis 57.196/VR sur la question du refus, du retrait ou de l'invalidation d'une carte d'identité. En effet, la loi du 10 août 2015 'portant modification du Code consulaire' insère dans ce Code l'article 65/2, qui vise l'hypothèse d'un refus, d'un retrait ou d'une invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage lorsque la carte d'identité du demandeur a été refusée, retirée ou invalidée sur la base de l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 'relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques'.

fondés et très sérieux que cette personne souhaite se rendre sur un territoire où des groupes terroristes, tels que définis à l'article 139 du Code pénal, sont actifs dans des conditions telles qu'elle peut présenter à son retour en Belgique une menace sérieuse d'infraction terroriste telle que définie à l'article 137 du Code pénal ou que cette personne souhaite commettre hors du territoire national des infractions terroristes telles que définies à l'article 137 du Code pénal. Cet avis motivé est rendu après concertation avec le parquet fédéral ou le procureur du Roi compétent sur la question de savoir si le refus, le retrait ou l'invalidation de la carte d'identité peut compromettre l'exercice de la procédure pénale. Si tel est le cas, le point de vue du ministère public est expressément mentionné dans cet avis.

La délivrance de la carte d'identité peut être refusée ou celle-ci peut être retirée ou invalidée aux Belges visés à l'alinéa 1^{er} par le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions sur la base d'un avis motivé de l'OCAM visé à l'alinéa 1^{er}.

Cette décision du ministre vaut pour une durée maximale de vingt-cinq jours. L'intéressé est informé par le ministre ou son délégué dans les deux jours ouvrables suivant la décision, par envoi recommandé, et peut transmettre par écrit ses remarques dans les cinq jours de la notification. A l'issue de ce délai, le ministre confirme, retire ou modifie le cas échéant sa décision dans les cinq jours ouvrables. Le ministre confirme, retire ou modifie également sa décision si l'intéressé a omis de transmettre ses remarques écrites. Le ministre ou son délégué informe également l'intéressé de cette décision par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables. Lorsque le ministre ne confirme pas sa décision, ne la retire pas ou ne la modifie pas dans les vingt-cinq jours, la décision est abrogée. La décision est en outre abrogée lorsque l'intéressé n'a pas été informé dans le délai prévu à cet effet.

Dans le cas prévu à l'alinéa 2, une attestation est délivrée lors du refus de délivrance, du retrait ou de l'invalidation, selon le cas, en remplacement de la carte d'identité. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le modèle de cette attestation ainsi que l'autorité de délivrance et la procédure à suivre en la matière. Cette attestation est uniquement valable sur le territoire belge.

Lorsque l'OCAM informe le ministre que les indices visés à l'alinéa 1er, n'existent plus, le ministre prend, dans les cinq jours ouvrables, une décision levant le refus de délivrer la carte d'identité, le retrait ou l'invalidation de celle-ci. Le ministre ou son délégué en informe l'intéressé par envoi recommandé dans les deux jours ouvrables suivant la décision.

La durée maximale du refus de délivrance, de retrait ou d'invalidation visé à l'alinéa 2 est de trois mois en ce compris le délai initial de vingt-cinq jours visé à l'alinéa 3. Ce délai maximal de trois mois ne peut, après avis motivé de l'OCAM, être prolongé qu'une seule fois par le ministre pour une durée maximale de trois mois ».

Il convient de souligner que la mesure de refus, de retrait ou d'invalidation prévue à l'article 6, § 10, de la loi du 19 juillet 1991 est assortie de garanties procédurales⁷ et est limitée dans le temps.

⁷ Voir toutefois les observations relatives aux règles de procédure formulées dans l'avis n° 57.196/VR, précité.

Les articles 39/2 et 39/3 en projet du Code consulaire prévoient également des cas de refus, de retrait ou d'invalidation d'une carte d'identité. Invité à justifier pourquoi ces mesures ne sont pas assorties des mêmes garanties procédurales et ne sont pas limitées dans le temps, comme c'est le cas pour le refus, le retrait ou l'invalidation de cartes d'identité en Belgique, le délégué du Ministre a indiqué ce qui suit :

« La carte d'identité délivrée en Belgique est un document obligatoire, qui doit être détenu par chaque Belge inscrit dans les registres de population d'une commune belge. La carte d'identité délivrée dans nos postes consulaires n'a pas ce même caractère obligatoire, puisque sa délivrance est liée à l'inscription dans le registre consulaire de la population du poste, inscription qui est facultative.

En plus, en pratique, la carte d'identité délivrée en Belgique a beaucoup plus de fonctionnalités que la carte d'identité délivrée à l'étranger : identification dans le cadre de la sécurité sociale (consultation de spécialistes, hospitalisation, prescription de médicaments, ...), accès aux e-applications du gouvernement belge (Mon Dossier, Tax-on-Web, etc.), identification auprès des institutions financières belges (p.ex. ouverture d'un compte en banque), ... Pour les Belges résidant à l'étranger, ces fonctionnalités soit n'existent pas, soit sont beaucoup plus limitées, soit n'ont que très peu d'utilité. Bref, la carte d'identité délivrée aux Belges résidant à l'étranger sert presque exclusivement comme document d'identité et de voyage.

Il ne faut pas oublier non plus que l'esprit du projet de loi est d'éviter qu'un Belge qui correspond à une des catégories mentionnées dans le projet puisse se déplacer librement à l'étranger. Tenant compte de cette finalité, il serait tout à fait incohérent qu'un Belge résidant à l'étranger ne puisse pas obtenir un passeport en application de l'article 62 ou 65, alinéa 2 du Code consulaire actuel ou en application des nouveaux articles 62 ou 63 du projet, mais puisse sans aucun problème obtenir une carte d'identité lui permettant de voyager dans une cinquantaine de pays. C'est d'ailleurs dans ce même contexte que le nouvel article 65/3 prévoit dans son 2^{ème} alinéa que la carte d'identité retirée/refusée sera remplacée par un passeport provisoire territorialement limité, permettant ainsi à son titulaire de continuer à s'identifier mais non pas à voyager.

En résumé : vu ce qui précède le législateur a considéré, étant donné le caractère non obligatoire et l'utilisation beaucoup plus réduite de la carte d'identité délivrée à l'étranger, que le refus ou le retrait de cette carte ne devait pas être soumis aux mêmes conditions très strictes que la carte d'identité délivrée en Belgique ».

Eu égard au caractère facultatif de l'obtention d'une carte d'identité à l'étranger, au fait qu'il convient effectivement d'harmoniser les règles relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'une carte d'identité en tant que document d'identité et de voyage avec celles relatives au refus, au retrait ou à l'invalidation d'un passeport ou d'un titre de voyage et compte tenu de l'objectif de l'avant-projet qui est d'empêcher une personne visée à l'article 39/1 en projet de se déplacer librement à l'étranger, les articles 39/2 et 39/3 en projet, tels qu'ils sont éclairés par les explications données ci-dessus, sont admissibles.

1.2. Par ailleurs, l'on ne distingue, dans la loi du 19 juillet 1991, aucune hypothèse de refus, retrait ou invalidation d'une carte d'identité qui correspond aux cas de refus, retrait ou invalidation d'une carte d'identité tels que prévus aux articles 39/2, § 1^{er}, et 39/3, alinéa 1^{er}, en projet du Code consulaire.

†LW-CIGSLACAG-GDFIDVT†

Il s'ensuit qu'un citoyen belge qui ferait une demande de carte d'identité en Belgique ne pourrait pas se la voir refuser au motif qu'il entre dans une des hypothèses correspondant à celles visées à l'article 39/2, § 1^{er}, en projet, dès lors que la loi du 19 juillet 1991 ne le prévoit pas⁸, alors qu'un citoyen belge qui ferait sa demande de carte d'identité auprès d'un poste consulaire belge pourrait se voir refuser la délivrance de celle-ci au motif qu'il rentre dans un des cas visés à l'article 39/2, § 1^{er}, en projet.

Invité à justifier cette différence de traitement, le délégué du Ministre renvoie à la réponse précédente. Celle-ci permet de considérer la disposition admissible, à défaut de quoi, d'une part, il serait permis à un Belge visé à l'article 39/1 de voyager dans une cinquantaine de pays avec sa carte d'identité en tant que document de voyage et, d'autre part, il en découlerait un vide juridique concernant les cartes d'identité délivrées depuis un poste consulaire belge, non justifié par rapport aux règles existantes applicables en matière de refus, de retrait ou d'invalidation de passeports ou de titres de voyage.

2. L'article 39/3 en projet soumet au régime de l'article 39/2, relatif au refus de délivrance d'une carte d'identité belge, le retrait et l'invalidation de ce même document. L'exposé des motifs n'indique pas ce qu'il faut entendre par le retrait et l'invalidation d'une carte d'identité, mais précise cependant, s'agissant du retrait et de l'invalidation d'un passeport ou titre de voyage, que le retrait « est la récupération physique » du document et que l'invalidation, « est, lorsque le retrait physique du passeport ou titre de voyage est impossible, un signalement dans des bases de données en vue d'empêcher son utilisation ». L'article 39/4 en projet précise les cas dans lesquels le refus de délivrer une carte d'identité belge est levé, mais ne dit rien quant au sort de la personne dont la carte d'identité belge a été retirée ou invalidée et qui se trouve dans une des situations censées conduire à la levée d'un refus de délivrance d'une carte d'identité conformément à l'article 39/4 en projet.

Le dossier ne fournit aucune explication à cet égard.

Le dispositif sera réexaminé et le cas échéant complété.

Une observation analogue vaut pour les articles 65 et 65/1 en projet.

3. L'article 39/4, 2°, en projet, tel qu'il est conçu, ne limite pas la levée du refus de délivrer une carte d'identité aux situations dans lesquelles « un jugement ou arrêt passé en force de chose jugée à l'égard de l'intéressé » ne constitue pas un arrêt ou jugement de condamnation.

La disposition sera revue, la même observation valant pour l'article 65/1 en projet.

4. L'article 39/2, § 2, en projet entend permettre au ministre de refuser de délivrer une carte d'identité belge « s'il ressort de l'avis motivé d'une autorité compétente à cet effet que le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

⁸ Voir toutefois l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 25 mars 2003 'relatif aux cartes d'identité', qui prévoit qu'« [e]n cas de suspicion de fraude à l'identité, la carte d'identité ne sera renouvelée qu'après avoir réalisé une enquête sur les circonstances de la perte, du vol ou de la destruction et contre remise de l'attestation ».

Aux termes de l'article 39/4, 4°, la levée du refus décidé en exécution de l'article 39/2, § 2, intervient « dès que l'autorité compétente à cet effet conclut que le demandeur ne présente plus un risque ou une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

Dès lors que la décision de refus ne peut intervenir que si le demandeur présente « manifestement » un risque ou une menace « substantiels » pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier que la levée du refus soit subordonnée à la condition que « le demandeur ne présente plus un risque ou une menace pour l'ordre public ou la sécurité publique », plutôt qu'à la condition selon laquelle « le demandeur ne présente plus manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique ».

La disposition sera réexaminée à la lumière de cette observation.

La même observation vaut pour l'article 65/1, 4°, en projet.

Article 4

Article 63 en projet

L'article 62, 4°, actuel du Code consulaire, prévoit qu'un passeport ou un titre de voyage est refusé si « le demandeur fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la protection de la sécurité nationale ou publique, du maintien de l'ordre public, de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 63, § 2, en projet dispose que le passeport ou le titre de voyage peut être refusé s'il apparaît que le demandeur présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique. Cette disposition en projet correspond à l'article 65, alinéa 2, actuel du Code consulaire.

Se pose la question de savoir si la rédaction envisagée de l'article 63, § 2, en projet, qui reprend la rédaction de l'article 65, alinéa 2, signifie que les autres hypothèses qui sont actuellement énoncées à l'article 62, 4°, du Code ne pourront plus entraîner un refus de passeport ou de titre de voyage. En d'autres termes, cela signifie-t-il qu'un demandeur ne pourra plus se voir refuser un passeport s'il fait l'objet de mesures prévues par la loi qui limitent la liberté de circulation en vue de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui, soit les hypothèses qui sont prévues par l'article 62, 4°, actuel du Code consulaire mais qui ne sont plus prévues par l'article 63, § 1^{er}, en projet ? Interrogé en ce sens, le délégué du Ministre a indiqué :

« Effectivement, ici également, les autorités judiciaires (Ministère public, SPF Justice) nous ont fait savoir qu'aujourd'hui il n'existe pas de mesures pareilles en Belgique et qu'une telle disposition n'était donc pas utile, d'autant plus qu'elle ne sera jamais appliquée. En concertation avec eux, nous avons donc décidé d'enlever cette disposition du Code consulaire ».

†LW-CIGSLACAG-GDFIDVT†

L'auteur de l'avant-projet est toutefois invité à préciser, dans l'exposé des motifs, les raisons objectives justifiant que seuls les demandeurs d'un passeport ou d'un titre de voyage qui font l'objet d'une mesure judiciaire privative de liberté dans les cas visés à l'article 62 en projet pourront se voir refuser ce passeport ou ce titre de voyage, alors que les demandeurs sollicitant le même document de voyage, qui font l'objet d'une mesure privative de liberté en vue de la prévention d'infractions pénales, de la protection de la santé ou de la morale ou de la protection des droits et libertés d'autrui, ne pourront pas se voir refuser ce passeport ou ce titre de voyage.

Article 65/1 en projet

L'article 65/1, 1° à 4°, en projet du Code consulaire, prévoit différentes hypothèses dans lesquelles le refus de délivrer un passeport ou un titre de voyage doit être levé. L'usage de l'indicatif présent (« est levé ») induit en effet une obligation dans le chef de l'autorité, laquelle ne dispose normalement d'aucun pouvoir d'appréciation et est tenue de lever le refus.

Or, le commentaire de l'article 65/1 en projet expose notamment ce qui suit :

« Dans les cas visés aux points 2° jusqu'à 4° ci-dessus, le ministre ne dispose pas de pouvoir d'appréciation.

Par contre, dans le cas visé au point 1° ci-dessus, il peut consulter l'autorité compétente visée à l'article 63, § 2 afin de vérifier si l'intéressé présente manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité publique et qu'un passeport ou titre de voyage doit donc lui être refusé sur base de ce même article. Si c'est le cas, le refus sera maintenu, toutefois sur une nouvelle base juridique ».

Cette distinction entre le 1° et les 2° à 4° de l'article 65/1 en projet ne transparaît pas du dispositif de celui-ci. Il convient de le compléter de manière à prévoir la possibilité de consultation ainsi exposée dans le commentaire de l'article ⁹.

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 39/4 en projet du Code consulaire, si l'intention de l'auteur de l'avant-projet est également de distinguer le 1° des 2° à 4° de cette disposition.

Articles 6 et 7

Les articles 6 et 7 de l'avant-projet ont respectivement pour objet de remplacer l'article 33, alinéa 1^{er}, du Code consulaire et de modifier l'article 34 du même Code.

Par souci de cohérence et dès lors qu'ils modifient des articles antérieurs à ceux modifiés par les articles 2 à 5 de l'avant-projet, ces articles 6 et 7 seront déplacés avant l'article 2 de l'avant-projet. Les articles de celui-ci seront renumérotés en conséquence.

⁹ En renvoyant, par exemple, à l'article 63, § 2, en projet.

Article 8

L'article 8 sera omis dès lors que l'entrée en vigueur qu'il prévoit correspond à la règle générale d'entrée en vigueur, soit le dixième jour après la publication au *Moniteur belge*, conformément à l'article 4 de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

*

†LW-CIGSLACAG-GDFIDVT†

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 overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het voorontwerp voorziet in de verwerking van persoonsgegevens, waaronder in het bijzonder de mededeling van gegevens van gerechtelijke aard die kunnen rechtvaardigen dat een paspoort, een reisdocument of een identiteitskaart wordt geweigerd, wordt ingetrokken of ongeldig wordt verklaard.

Gelet op de inhoud van de verwerkte gegevens is de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van de persoonsgegevens’ van toepassing op de verwerking van die gegevens. Indien de bedoeling van de steller van het voorontwerp erin bestaat te voorzien in een aantal afwijkingen van de wet van 8 december 1992, moet die opzet duidelijk kenbaar worden gemaakt en dient hij die afwijkingen te verantwoorden in het licht van artikel 22 van de Grondwet.

Indien dat niet zijn bedoeling is, moet worden vastgesteld dat het voorontwerp geen rekening lijkt te houden met de regeling ingevoerd bij de wet van 8 december 1992, inzonderheid in zoverre het de verwerking van die gegevens onvoldoende afbakent, onder meer wat betreft de vraag welke gegevens verwerkt zullen worden en wat betreft het doeleinde van de verwerking, de duur van bewaring, de verantwoordelijke voor de verwerking, de informatie voor de betrokkenen en de toegang tot de gegevens.

Het voorontwerp kan afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Sinds 25 mei 2018, de datum waarop de algemene verordening gegevensbescherming van toepassing is geworden,¹ dient de steller van het voorontwerp het advies in te winnen van de toezichthoudende overheid die toezicht moet houden op de toepassing van de algemene verordening gegevensbescherming,² te weten de Gegevensbeschermingsautoriteit.³

[‡] Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere normen verstaan.

¹ 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)’.

² Zie de artikelen 36, lid 4, en 57, lid 1, alsook overweging 96 van de algemene verordening gegevensbescherming.

³ Opgericht bij artikel 3 van de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’.

II. Machtigingen verleend aan de minister of aan de bevoegde ambtenaar van de directie Reis- en identiteitsdocumenten van de FOD Buitenlandse Zaken

In principe kan de wetgever op normatief vlak geen delegatie aan een minister toekennen, noch, *a fortiori*, aan een ambtenaar van een federale overheidsdienst. Krachtens de grondwettelijke beginselen inzake de uitoefening der machten komt de verordnungsbevoegdheid immers toe aan de Koning. Het is weliswaar niet onverenigbaar met die beginselen om aan een minister bevoegdheden inzake bijkomstige of detailkwesties te delegeren maar in dat geval staat het niettemin in beginsel aan de Koning, en niet aan de wetgever, om een dergelijke delegatie te verlenen binnen de perken van zijn bevoegdheid. Indien de wetgever zulke bevoegdheden rechtstreeks aan een minister delegeert, zou dat namelijk betekenen dat de wetgever zich een prerogatief toe-eigent dat toekomt aan de Koning, als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet).⁴

In het licht van die beginselen moeten de verschillende machtigingen die het voorontwerp aan de minister verleent, opnieuw onderzocht worden en in voorkomend geval verantwoord kunnen worden.

De memorie van toelichting of de artikelsgewijze bespreking moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

III. Weigering, intrekking en ongeldigverklaring van een identiteitskaart in het licht van het vrije verkeer van personen

De artikelen 62 tot 65/2 van het Consulair Wetboek voorzien in verschillende gevallen waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden. Wat betreft de identiteitskaart van Belgen die in de consulaire bevolkingsregisters van een Belgische consulaire post ingeschreven zijn, staat de enige beperking op de afgifte van die kaart in artikel 39, zesde lid, van hetzelfde Wetboek, dat als volgt luidt:

“Indien tegen de aanvrager een bevel tot aanhouding of een ander gerechtelijk bevel of rechterlijke beschikking tot vrijheidsbeneming is uitgevaardigd of indien hij het voorwerp uitmaakt van een opsporingsbevel, of indien hij in voorlopige of voorwaardelijke vrijheid werd gesteld met verbod zich naar het buitenland te begeven, wordt de identiteitskaart uitgereikt na uitdrukkelijke toestemming van de minister.”

Zoals de memorie van toelichting stelt, kan de identiteitskaart echter ook dienen als reisdocument waarmee een Belg in een vijftigtal landen kan reizen. Een van de bedoelingen van het voorontwerp is dus de gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden, af te stemmen op en eenvormig te maken met de gevallen waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard kan worden, met dien verstande dat die harmonisering alleen geldt voor de identiteitskaarten die zijn afgegeven op

⁴ Zie in dezelfde zin advies 52.149/4, op 20 februari 2013 gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2013 ‘houdende het Consulair Wetboek’, algemene opmerking 3, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/52149.pdf>.

een Belgische consulaire post, die onder het gezag van de minister van Buitenlandse Zaken ressorteert.

Aldus voorziet het voorontwerp van wet in nieuwe gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard moet of kan worden. Die nieuwe maatregelen vormen een beperking van het vrije verkeer van de betrokken personen ten aanzien van artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG'.

De kwestie van de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart in het licht van die vrijheid is behandeld in de algemene opmerkingen van advies 57.196/VR, dat op 31 maart 2015 gegeven is over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 augustus 2015 'houdende wijziging van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen'.⁵

Er dient *mutatis mutandis* naar die algemene opmerkingen te worden verwezen,⁶ en de steller van het voorontwerp zou in de memorie van toelichting de gegevens moeten vermelden waarmee kan worden aangetoond dat de beoogde regels inzake de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart aanvaardbaar zijn in het licht van de voornoemde internationale bepalingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 3

1.1. De wet van 19 juli 1991 'betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen', die betrekking heeft op de identiteitskaarten die in België door een gemeente worden afgegeven, voorziet in een

⁵ *Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1170/1, 13-42.

⁶ In advies 57.237/VR van de Raad van State, dat op dezelfde dag gegeven is over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 augustus 2015 'tot wijziging van het Consulair Wetboek' (*Parl.St.* Kamer 2014-15, nr. 1200/1, 19-27) wordt ook verwezen naar dat advies 57.196/VR in verband met de kwestie van de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart. Bij de wet van 10 augustus 2015 'tot wijziging van het Consulair Wetboek' wordt in dat Wetboek immers artikel 65/2 ingevoegd, dat betrekking heeft op het geval waarin een paspoort of een reisdocument geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard wordt wanneer de identiteitskaart van de aanvrager geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard is op basis van artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 'betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen'.

enkel geval waarin de afgifte van een identiteitskaart kan worden geweigerd, namelijk het geval vermeld in artikel 6, § 10, dat als volgt luidt:

“§ 10. Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, hierna OCAD genoemd, deelt op eigen initiatief een gemotiveerd advies aan de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken mee, indien het OCAD het wenselijk acht dat de afgifte van de identiteitskaart van een Belg wordt geweigerd of dat deze kaart wordt ingetrokken of ongeldig verklaard, wanneer er gegronde en zeer ernstige aanwijzingen bestaan dat deze persoon zich naar een gebied wenst te begeven waar terroristische groepen actief zijn, zoals gedefinieerd in artikel 139 van het Strafwetboek in zulke omstandigheden dat hij bij zijn terugkeer in België een ernstige dreiging voor terroristische misdrijven kan vertegenwoordigen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek of dat deze persoon buiten het nationale grondgebied terroristische misdrijven wil plegen, zoals gedefinieerd in artikel 137 van het Strafwetboek. Dit gemotiveerde advies wordt verleend na overleg met het federaal parket of de bevoegde procureur des Konings over de vraag of de weigering, de intrekking of ongeldigverklaring van de identiteitskaart de uitoefening van de strafvordering in het gedrang kan brengen. Als dit het geval is, wordt het standpunt van het openbaar ministerie uitdrukkelijk in dit advies opgenomen.

De afgifte van de identiteitskaart kan worden geweigerd of deze kaart kan worden ingetrokken of ongeldig verklaard voor de Belgen bedoeld in het eerste lid door de minister bevoegd voor Binnenlandse zaken op basis van een gemotiveerd advies van het OCAD, zoals bedoeld in het eerste lid.

Deze beslissing van de minister geldt voor een maximumduur van vijftientig dagen. De betrokkene wordt door de minister of zijn afgevaardigde binnen twee werkdagen na de beslissing bij een aangetekende zending ervan in kennis gesteld en kan binnen vijf dagen na de kennisgeving schriftelijk zijn opmerkingen verzenden. Na het verstrijken van deze termijn bevestigt de minister zijn beslissing desgevallend, trekt hij ze in of wijzigt hij ze binnen vijf werkdagen. De minister bevestigt de beslissing, trekt ze in of wijzigt ze, eveneens wanneer de betrokkene nalaat zijn schriftelijke opmerkingen over te zenden. De betrokkene wordt ook van deze beslissing door de minister of zijn afgevaardigde bij een aangetekende zending in kennis gesteld binnen twee werkdagen. Wanneer de minister zijn beslissing niet bevestigt, intrekt of wijzigt binnen vijftientig dagen wordt de beslissing opgeheven. De beslissing wordt tevens opgeheven wanneer de betrokkene niet in kennis wordt gesteld binnen de daartoe voorziene termijn.

In het geval bedoeld in het tweede lid, wordt bij de afgifteweigering, intrekking of ongeldigverklaring afhankelijk van het geval, een attest uitgereikt ter vervanging van de identiteitskaart. De Koning legt bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad het model van dat attest vast alsook de overheid die het uitreikt en de daarbij te volgen procedure. Dit attest is enkel geldig op het Belgisch grondgebied.

Indien het OCAD de minister meedeelt dat de in het eerste lid bedoelde aanwijzingen, niet langer bestaan, neemt de minister binnen vijf werkdagen een beslissing om de weigering van de afgifte, de intrekking of de ongeldigverklaring van de identiteitskaart op te heffen. De betrokkene wordt hiervan door de minister of zijn afgevaardigde bij een aangetekende zending in kennis gesteld binnen twee werkdagen na de beslissing.

De maximumduur van de weigering van de afgifte, de intrekking of ongeldigverklaring bedoeld in het tweede lid bedraagt drie maanden, daarin inbegrepen de in het derde lid bedoelde initiële termijn van vijftientig dagen. Deze maximumtermijn

†LW-CIGSLACAG-GDFDVT†

van drie maanden kan, na gemotiveerd advies van het OCAD, hoogstens eenmaal worden verlengd door de minister met een maximumduur van drie maanden.”

Er dient op gewezen te worden dat de maatregel tot weigering, intrekking of ongeldigverklaring waarin artikel 6, § 10, van de wet van 19 juli 1991 voorziet, gepaard gaat met procedurele waarborgen⁷ en beperkt is in de tijd.

De ontworpen artikelen 39/2 en 39/3 van het Consulaire Wetboek voorzien ook in gevallen waarin een identiteitskaart geweigerd, ingetrokken of ongeldig verklaard wordt. Op de vraag om te verantwoorden dat voor die maatregelen niet dezelfde procedurele waarborgen en geen beperking in de tijd gelden, zoals het geval is voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van identiteitskaarten in België, heeft de gemachtigde van de minister het volgende geantwoord:

“La carte d'identité délivrée en Belgique est un document obligatoire, qui doit être détenu par chaque Belge inscrit dans les registres de population d'une commune belge. La carte d'identité délivrée dans nos postes consulaires n'a pas ce même caractère obligatoire, puisque sa délivrance est liée à l'inscription dans le registre consulaire de la population du poste, inscription qui est facultative.

En plus, en pratique, la carte d'identité délivrée en Belgique a beaucoup plus de fonctionnalités que la carte d'identité délivrée à l'étranger : identification dans le cadre de la sécurité sociale (consultation de spécialistes, hospitalisation, prescription de médicaments, ...), accès aux e-applications du gouvernement belge (Mon Dossier, Tax-on-Web, etc.), identification auprès des institutions financières belges (p.ex. ouverture d'un compte en banque), ... Pour les Belges résidant à l'étranger, ces fonctionnalités soit n'existent pas, soit sont beaucoup plus limitées, soit n'ont que très peu d'utilité. Bref, la carte d'identité délivrée aux Belges résidant à l'étranger sert presque exclusivement comme document d'identité et de voyage.

Il ne faut pas oublier non plus que l'esprit du projet de loi est d'éviter qu'un Belge qui correspond à une des catégories mentionnées dans le projet puisse se déplacer librement à l'étranger. Tenant compte de cette finalité, il serait tout à fait incohérent qu'un Belge résidant à l'étranger ne puisse pas obtenir un passeport en application de l'article 62 ou 65, alinéa 2 du Code consulaire actuel ou en application des nouveaux articles 62 ou 63 du projet, mais puisse sans aucun problème obtenir une carte d'identité lui permettant de voyager dans une cinquantaine de pays. C'est d'ailleurs dans ce même contexte que le nouvel article 65/3 prévoit dans son 2^{ème} alinéa que la carte d'identité retirée/refusée sera remplacée par un passeport provisoire territorialement limité, permettant ainsi à son titulaire de continuer à s'identifier mais non pas à voyager.

En résumé : vu ce qui précède le législateur a considéré, étant donné le caractère non obligatoire et l'utilisation beaucoup plus réduite de la carte d'identité délivrée à l'étranger, que le refus ou le retrait de cette carte ne devait pas être soumis aux mêmes conditions très strictes que la carte d'identité délivrée en Belgique.”

Zoals de ontworpen artikelen 39/2 en 39/3 hierboven zijn toegelicht, zijn ze aanvaardbaar, gelet op het feit dat de verkrijging van een identiteitskaart in het buitenland facultatief is, gelet op het feit dat de regels voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart als identiteits- en reisdocument daadwerkelijk in

⁷ Zie evenwel de opmerkingen die in het voornoemde advies 57.196/VR over de procedureregels zijn gemaakt.

overeenstemming dienen te worden gebracht met de regels voor de weigering, de intrekking of de ongeldigverklaring van een paspoort of een reisdocument, en gelet op de doelstelling van het voorontwerp, die erin bestaat te verhinderen dat een persoon bedoeld in het ontworpen artikel 39/1 vrij in het buitenland kan reizen.

1.2. In de wet van 19 juli 1991 komt overigens geen enkel geval voor van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart dat overeenkomt met de gevallen van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van een identiteitskaart waarin voorzien is in de ontworpen artikelen 39/2, § 1, en 39/3, eerste lid, van het Consulair Wetboek.

Daaruit volgt dat aan een Belgische burger de afgifte van een identiteitskaart aangevraagd in België niet geweigerd zou kunnen worden op grond van het feit dat hij valt onder één van de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 39/2, § 1, aangezien de wet van 19 juli 1991 daarin niet voorziet,⁸ terwijl aan een Belgische burger de afgifte van een identiteitskaart aangevraagd bij een Belgische consulaire post geweigerd zou kunnen worden om de reden dat hij valt onder één van de gevallen die beoogd worden in het ontworpen artikel 39/2, § 1.

Op de vraag hoe dat verschil in behandeling te verantwoorden valt, verwijst de gemachtigde van de minister naar zijn vorige antwoord. Op basis daarvan kan de bepaling als aanvaardbaar beschouwd worden omdat anders, enerzijds, een Belg bedoeld in artikel 39/1 vrij zou kunnen reizen in een vijftigtal landen met zijn identiteitskaart als reisdocument, en er anderzijds, wat de identiteitskaarten betreft die afgegeven worden op een Belgische consulaire post, een juridische leemte zou zijn die niet te verantwoorden valt ten aanzien van de regels die thans bestaan op het stuk van weigering, intrekking of ongeldigverklaring van paspoorten of reisdocumenten.

2. Krachtens het ontworpen artikel 39/3 gelden de regels vervat in artikel 39/2 met betrekking tot de weigering om een Belgische identiteitskaart af te geven, ook voor de intrekking of de ongeldigverklaring van datzelfde document. In de memorie van toelichting wordt niet aangegeven wat verstaan moet worden onder de intrekking of de ongeldigverklaring van een identiteitskaart, maar wordt wel gepreciseerd dat, wat de intrekking of de ongeldigverklaring van een paspoort of een reisdocument betreft, de intrekking “de fysieke recuperatie” is van het document en de ongeldigverklaring, “in het geval het paspoort of reisdocument niet fysiek ingetrokken kan worden, een signalering [is] in de databanken met de bedoeling het gebruik ervan te verhinderen”. In het ontworpen artikel 39/4 worden de gevallen opgesomd waarin de weigering van afgifte van een Belgische identiteitskaart vervalt, maar wordt niets gezegd met betrekking tot de situatie van de persoon van wie de Belgische identiteitskaart ingetrokken of ongeldig verklaard is en die zich in één van de gevallen bevindt die, overeenkomstig het ontworpen artikel 39/4, geacht worden aanleiding te geven tot het verval van een weigering van afgifte van een identiteitskaart.

Het dossier bevat geen uitleg in dat verband.

⁸ Zie evenwel artikel 6, § 1, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 maart 2003 ‘betreffende de identiteitskaarten, dat bepaalt dat “[i]n geval van verdenking van identiteitsfraude (...) de identiteitskaart enkel [zal] worden vernieuwd na een onderzoek te hebben gevoerd naar de omstandigheden van het verlies, diefstal of vernieling en tegen inlevering van het certificaat”.

Het dispositief moet herzien, en in voorkomend geval, aangevuld worden.

Een vergelijkbare opmerking geldt voor de ontworpen artikelen 65 en 65/1.

3. Bij het ontworpen artikel 39/4, 2°, zoals dat is gesteld, wordt het verval van de weigering tot afgifte van een identiteitskaart niet beperkt tot de situaties waarin “een vonnis of arrest in kracht van gewijsde ten aanzien van de betrokkene” geen veroordelend vonnis of arrest vormt.

De bepaling moet herzien worden. Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 65/1.

4. Luidens het ontworpen artikel 39/2, § 2, kan de minister weigeren een Belgische identiteitskaart af te geven “op gemotiveerd advies van een daartoe bevoegde overheid indien de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

Luidens artikel 39/4, 4°, vervalt de weigering waartoe is beslist ter uitvoering van artikel 39/2, § 2, “zodra de daartoe bevoegde overheid concludeert dat de aanvrager niet langer een risico of een bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

Aangezien alleen tot de weigering beslist kan worden als de aanvrager “klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging” vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid, moet de steller van het voorontwerp kunnen verantwoorden dat het verval van de weigering afhankelijk gesteld wordt van de voorwaarde dat “de aanvrager niet langer een risico of een bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”, en niet van de voorwaarde dat “de aanvrager klaarblijkelijk niet langer een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid”.

De bepaling moet herzien worden in het licht van die opmerking.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 65/1, 4°.

Artikel 4

Ontworpen artikel 63

Het huidige artikel 62, 4°, van het Consulair Wetboek bepaalt dat een paspoort of een reisdocument geweigerd wordt “indien de aanvrager het voorwerp is van wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de bescherming van de nationale of openbare veiligheid, de handhaving van de openbare orde, de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of van de rechten en vrijheden van anderen”.

Het ontworpen artikel 63, § 2, bepaalt dat het paspoort of het reisdocument geweigerd kan worden als blijkt dat de aanvrager klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een

†LW-CIGSLACAG-GDFDVT†

aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Die ontworpen bepaling komt overeen met het huidige artikel 65, tweede lid, van het Consulair Wetboek.

De vraag rijst of de geplande redactie van het ontworpen artikel 63, § 2, waarbij de tekst van artikel 65, tweede lid, wordt overgenomen, betekent dat de andere gevallen die momenteel vermeld worden in artikel 62, 4°, van het Wetboek niet langer aanleiding kunnen geven tot de weigering van een paspoort of een reisdocument. Anders gezegd, betekent zulks dat een aanvrager niet langer een paspoort geweigerd kan worden als hij het voorwerp is van wettelijk bepaalde maatregelen die de bewegingsvrijheid beperken met het oog op de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, te weten de gevallen waarin voorzien is in het huidige artikel 62, 4°, van het Consulair Wetboek, maar waarin niet meer voorzien is in het ontworpen artikel 63, § 1? Daarover om uitleg gevraagd heeft de gemachtigde van de minister het volgende gesteld:

“Effectivement, ici également, les autorités judiciaires (Ministère public, SPF Justice) nous ont fait savoir qu’aujourd’hui il n’existe pas de mesures pareilles en Belgique et qu’une telle disposition n’était donc pas utile, d’autant plus qu’elle ne sera jamais appliquée. En concertation avec eux, nous avons donc décidé d’enlever cette disposition du Code consulaire.”

De steller van het voorontwerp wordt evenwel verzocht in de memorie van toelichting de objectieve redenen op te geven die rechtvaardigen dat alleen aan de aanvragers van een paspoort of een reisdocument die het voorwerp zijn van een gerechtelijke maatregel tot vrijheidsbeneming in de gevallen bedoeld in het ontworpen artikel 62, dat paspoort of dat reisdocument geweigerd zal kunnen worden, terwijl aan de aanvragers van datzelfde reisdocument die het voorwerp zijn van een maatregel tot vrijheidsbeneming met het oog op de voorkoming van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, dat paspoort of dat reisdocument niet geweigerd zal kunnen worden.

Ontworpen artikel 65/1

Het ontworpen artikel 65/1, 1° tot 4°, van het Consulair Wetboek voorziet in verschillende gevallen waarin de weigering tot afgifte van een paspoort of een reisdocument vervalt. De overheid beschikt ter zake normaal gezien niet over een beoordelingsbevoegdheid.

In de bespreking van het ontworpen artikel 65/1 staat inzonderheid het volgende:

“In de gevallen bedoeld onder de punten 2° tot en met 4° hierboven beschikt de minister niet over een appreciatiebevoegdheid.

In het geval bedoeld in punt 1° hierboven kan hij evenwel de bevoegde overheid bedoeld in het artikel 63, §2 consulteren om na te gaan of de betrokkene niet klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid en hem dus op basis van datzelfde artikel een paspoort of reisdocument geweigerd moet worden. Als dat het geval is, dan blijft de weigering behouden, maar dan wel op een nieuwe rechtsbasis.”

†LW-CIGSLACAG-GDFDVT†

Dat onderscheid tussen de bepaling onder 1° en de bepalingen onder 2° tot 4° van het ontworpen artikel 65/1 blijkt niet uit het dispositief van dat artikel, dat aldus aangevuld dient te worden dat daarin voorzien wordt in de consultatiemogelijkheid waarvan gewag wordt gemaakt in de bespreking van het artikel.⁹

Die opmerking geldt *mutatis mutandis* voor het ontworpen artikel 39/4 van het Consulair Wetboek, als het eveneens de bedoeling is van de steller van het voorontwerp de bepaling onder 1° te onderscheiden van die onder 2° tot 4° van dat artikel.

Artikelen 6 en 7

De artikelen 6 en 7 van het voorontwerp strekken respectievelijk tot vervanging van artikel 33, eerste lid, van het Consulair Wetboek en tot wijziging van artikel 34 van hetzelfde Wetboek.

Aangezien de artikelen 6 en 7 artikelen wijzigen die vóór de artikelen komen die gewijzigd worden bij de artikelen 2 tot 5 van het voorontwerp, moeten ze ter wille van de samenhang vóór artikel 2 van het voorontwerp geplaatst worden. De artikelen van het voorontwerp moeten dienovereenkomstig vernummerd worden.

Artikel 8

Artikel 8 moet weggelaten worden aangezien de inwerkingtreding die daarin wordt bepaald, overeenstemt met de algemene regel van inwerkingtreding, namelijk de tiende dag na de bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*, overeenkomstig artikel 4 van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁹ Bijvoorbeeld door te verwijzen naar het ontworpen artikel 63, § 2.

**Advies 99/2018 van 26 september 2018**

Betreft: Advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulaire Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten(CO-A-2018-048)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

Gelet op de wet *van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, inzonderheid op artikel 23 en 26;

Gelet op de adviesaanvraag van de heer Serge Wauthier, Directeur generaal Consulaire Zaken van de FOD Buitenlandse Zaken, ontvangen op 8 augustus 2018;

Gelet op het verslag van de heer Serge Mertens de Wilmars;

Brengt op 26 september 2018 het volgend advies uit:

Advies 99/2018 - 2/12

I. ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Autoriteit ontving op 8 augustus laatstleden een adviesaanvraag van de Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 2013 houdende het Consulair Wetboek en van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de Belgische paspoorten en reisdocumenten.
2. Dit voorontwerp van wet strekt ertoe het Consulair Wetboek aan te passen om de voorwaarden waaronder de Minister van Buitenlandse Zaken de identiteitskaart van de Belgen mag weigeren, intrekken of ongeldig verklaren in de consulaire registers in het buitenland te harmoniseren met de voorwaarden waaronder hij voor de paspoorten van diezelfde Belgen dezelfde administratieve handelingen kan stellen. Daarnaast pas het voorontwerp ook enigszins de bepalingen aan van datzelfde Wetboek met betrekking tot de weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring van uitgereikte paspoorten aan Belgen, en in België erkende Staatlozen en vluchtelingen. De geest van het voorontwerp van wet wil vermijden dat een persoon die overeenstemt met de bedoelde categorieën in artikel 39/1 in ontwerp zich vrij kunnen verplaatsen in het buitenland. Het voorontwerp geeft ook een wettelijke basis aan de gegevensbank die momenteel "Passban" wordt genoemd¹ en die de identiteit centraliseert van personen die bij de Minister van Buitenlandse Zaken geseind staan om het voorwerp te zijn van een weigering van afgifte, intrekking of ongeldig verklaring van een identiteitskaart of paspoort.

II. ONDERZOEK TEN GRONDE

3. De maatregelen in het voorontwerp van wet hebben een weerslag op het grondrecht op bescherming van de privacy alsook op het vrije verkeer van de betrokkenen. Bijgevolg moeten zij worden onderworpen aan de drievoudige rechtmatigheids- proportionaliteits- en legitimiteitstoets van artikel 8, §2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en artikel 2 van het Protocol nr. 4 van de EVRM.
4. Artikel 39 van het actuele Consulair Wetboek bepaalt dat de Minister van Buitenlandse Zaken zijn formeel akkoord moet geven voor de uitreiking van de identiteitskaart voor iedere persoon die onder aanhoudingsbevel staat, of onderworpen is aan een vrijheidsbenemende maatregel of een

¹ En ook zo genoemd hierna.

- voorlopige of voorwaardelijke invrijheidsstelling met een verbod zich naar het buitenland te begeven. Artikel 5 van het voorontwerp van wet bepaalt dat de Minister van Buitenlandse Zaken voortaan onder bepaalde voorwaarden de identiteitskaart van een Belg in het buitenland kan weigeren, intrekken of ongeldig verklaren.
5. Artikel 39/1, 1ste lid in ontwerp, bepaalt de categorieën personen die het openbaar ministerie én de politiediensten moeten meedelen aan de Minister van Buitenlandse Zaken waarbij wordt verduidelijkt dat het gaat om Belgen waarnaar een strafrechtelijk onderzoek loopt voor een wanbedrijf als bedoeld in de artikelen 198, 199 of 199bis van het Strafwetboek², vrijheidsbeperkende maatregelen zijn genomen met verbod het grondgebied te verlaten, een Belgisch, Europees of internationaal aanhoudingsbevel werd verleend of een seining ter fine van arrestatie.
 6. Aangezien de Minister van Buitenlandse Zaken enkel bevoegd is voor de afgifte van identiteitskaarten voor Belgen die ingeschreven staan in de consulaire registers in het buitenland, mogen de mededelingen bedoeld in artikel 39/1 slechts betrekking hebben op deze Belgen. Het is wenselijk de bewoordingen van deze bepaling in die zin te corrigeren.
 7. De Autoriteit merkt ook op dat het voorontwerp de soorten strafrechtelijke onderzoeken uitbreidt die leiden tot een intrekking, weigering en ongeldigverklaring van identiteitskaart en paspoort omdat nu ook de personen in aanmerking komen naar wie een strafrechtelijk onderzoek loopt voor wanbedrijven bedoeld in de artikelen 198 en 199 van het Strafwetboek en niet enkel meer de wanbedrijven waarnaar een strafrechtelijk onderzoek loopt voor de wanbedrijven bedoeld in artikel 199bis van het Strafwetboek (zie het bestaande artikel 62 3° van het Consulaire Wetboek). Omdat het doel van het voorontwerp van wet erop gericht is te vermijden dat personen die bijzondere risico's vormen vrij kunnen reizen in het buitenland vraagt de Autoriteit zich af of de bedoelde strafrechtelijke onderzoeken niet doelgerichter zouden moeten zijn dan het voorontwerp van wet vooropstelt met een verwijzing naar de artikelen 198 tot 199bis van het Strafwetboek. Het is aanvaardbaar dat personen waarnaar een strafrechtelijk onderzoek loopt voor het namaken of vervalsen van een paspoort, het gebruik van een vals paspoort, het gebruik van een valse naam in een paspoort of nog het bedrieglijk gebruik van een paspoort die een bijzonder risico vormen, waardoor het gebruik van het paspoort noodzakelijk moet worden verhinderd tijdens het strafrechtelijk onderzoek. Dit gezegd zijnde, lijkt dit *a priori* niet het geval te zijn voor alle wanbedrijven als bedoeld in de artikelen 198 tot 199bis van het Strafwetboek. Als voorbeeld kan verwezen worden naar personen die het paspoort van een derde aannemen of andere documenten die dienen voor de afgifte van een paspoort en dit met bedrieglijk opzet, of personen die binnen

² bepalingen die onder andere valsheid in paspoorten bestraffen.

Advies 99/2018 - 4/12

de gestelde termijn geen gevolg geven aan een beslissing tot intrekking van het paspoort. Omdat hierover in de Memorie van Toelichting geen specifieke verantwoording wordt gegeven, is het aan de auteur van het voorontwerp van wet om de soorten strafrechtelijke onderzoeken te beperken tot deze die noodzakelijk zijn voor het doel van het voorontwerp van wet.

8. De Autoriteit merkt ook op dat de voorwaarden waaronder de bedoelde mededelingen van gerechtelijke gegevens zullen plaatsvinden, vaag lijken aangezien het ontwerp artikel 39/1 deze nader omschrijft als «de gevallen bepaald in de richtlijnen van het College van Procureurs-generaal» en deze niet noodzakelijk openbaar (zullen) zijn. Om te beantwoorden aan de kwaliteitsnormen voor wetten die persoonsgegevens omkaderen, moet de manoeuvreerruimte waarover het openbaar ministerie beschikt voor de beoogde mededelingen worden beperkt door of krachtens een wet.³ Indien de wetgever niet verduidelijkt dat als er aanwijzingen bestaan dat de personen die betrokken zijn bij de bedoelde strafrechtelijke onderzoeken en zullen trachten zich aan justitie te onttrekken door naar het buitenland te reizen, er seiningen in de gegevensbank "Passban" zullen worden ingebracht, dan moet hij preciseren dat de richtlijnen van het College van procureurs-generaal die de gevallen omschrijven waarin deze mededelingen van gevoelige gegevens moeten plaatsvinden een publieke karakter moeten hebben (zoals bijvoorbeeld een website of nog beter het Belgisch staatsblad). De Memorie van Toelichting verwijst met betrekking tot artikel 14 van het voorontwerp van wet naar de omzendbrief van 29 april 2016 van de Ministers van Justitie, Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie betreffende het overmaken van informatie aan de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de toepassing van de regels inzake de weigering van afgifte en de intrekking van reisdocumenten. Deze omzendbrief is weliswaar terug te vinden op de website van het openbaar ministerie (<https://www.om-mp.be/nl/meer-weten/omzendbrieven>) maar het is niet evident voor de burger om dit terug te vinden.
9. Artikel 39/1, 2de lid in ontwerp voorziet in een andere gegevensmededeling met het oog op de seining van personen in Passban: « *De bevoegde Belgische administratieve overheden melden op eigen initiatief aan de minister de identiteit van de Belgen die klaarblijkelijk een aanzienlijk risico of een aanzienlijke bedreiging vormen voor de openbare orde of de openbare veiligheid* »

³ Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor rechten van de mens blijkt inderdaad dat de uitdrukking "voorzien bij wet" vervat in de artikelen 8, §2 van het Europees Verdrag voor rechten van de Mens (EVRM) en 2 van het Protocol nr. 4 van het EVRM (vrije vertaling) niet alleen oplegt dat de gewraakte maatregel een interne rechtsbasis moet hebben maar ook gericht is op de kwaliteit van de bewuste wet: deze moet toegankelijk zijn voor de rechtsonderhorige en voorzienbaar voor wat de gevolgen daarvan betreffen (Rotaru c. Roemenië, nr. 28341/95, §2, EHRM 2000-V). Opdat de wet de voorwaarde van voorzienbaarheid vervult, moet zij voldoende nauwkeurig de voorwaarden omschrijven waaronder een maatregel kan worden toegepast en dit om aan de betrokken de mogelijkheid te geven hun gedrag af te stemmen door zich naar behoefte te omringen met deskundig advies. (EHRM, Battista c. Italië, 2 december 2017, §38). Volgens de jurisprudentie van datzelfde Hof : « *the level of precision required of domestic legislation depends to a considerable degree on the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. (...) The phrase "in accordance with the law" also requires the domestic law to be compatible with the rule of law; it thus implies that there must be a measure of protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by Convention (see Mahone v. the United Kingdom, 2 august 1984, §67, Serie A n°82). A law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion, although the detailed procedure and conditions to be observed do not necessarily have to be incorporated in rules of substantive law* » (EHRM, Khlyustov c. Rusland, 11 juli 2013, §§69 en 70).

Aangezien deze bepaling een verplichting invoert om gegevens mee te delen, moeten “de overheden” die daarmee zijn belast, heel nauwkeurig worden vastgelegd. Vooreerst evenwel gaat het in werkelijkheid niet over “overheden” maar wel om “organen, diensten of organismen” (vgl. bijvoorbeeld de bewoordingen in artikel 44/11/3bis en 44/11/3ter Wet politieambt). “Overheden” zijn immers politiek verantwoordelijke overheden zoals de overheden van bestuurlijke en gerechtelijke politie (openbaar ministerie, burgemeester, Minister van Binnenlandse Zaken, ...). Volgens de Memorie van Toelichting gaat het daarentegen over het OCAD en «andere veiligheidsdiensten». Het gaat hier in de realiteit om de inlichtingendiensten (deze opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de andere, gelijkaardige bepalingen van het voorontwerp van wet (zie artikel 39/4, 2de lid, 65/3,...)). Het vervangen van de woorden “administratieve overheid” door hetzij de woorden “organen, diensten en organismen” (met minimaal een aanduiding van welke diensten met beoogt in de toelichting), hetzij, bij voorkeur, een concrete opsomming van de diensten die men in werkelijkheid beoogt (OCAD, inlichtingendiensten en de politiediensten) is derhalve noodzakelijk.

10. En tot slot moeten de doeleinden voor de verplichte gegevensmededeling bedoeld in artikel 39/1 in ontwerp in deze bepaling worden ingevoegd, wil deze beantwoorden aan het vereiste van artikel 6.3 van de AVG. Er zou voor deze bewoordingen kunnen gekozen worden: «Opdat de Minister van Buitenlandse zaken de administratieve handelingen zou kunnen stellen als bedoeld in de artikelen 39/2 tot 39/3 en de gegevensverwerkingen te verrichten als bedoeld in hoofdstuk 7bis van de wet van 10 februari 2015 met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor Belgische paspoorten en reisdocumenten».
11. Artikel 39/2, §1 vermeldt de gevallen waarin de Minister van Buitenlandse Zaken ambtshalve de afgifte van de identiteitskaart zal weigeren (namelijk wanneer op de verzoeker een vrijheidsbenemende maatregel rust als bedoeld in artikel 39/1 in ontwerp, of het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijk onderzoek naar een wanbedrijf bedoeld in de artikelen 198 tot 199 bis Sw. of als hij onjuiste gegevens over zijn nationaliteit of identiteit heeft meegedeeld) en §2 vermeldt de gevallen waarin hij kan weigeren (een met redenen omkleed advies van een bevoegde “overheid” (of “dienst” zie opmerking hoger i.v.m. het begrip “overheid”) dat de aanvrager een risico of aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid). Naar analogie van de opmerking bij artikel 39/1 in ontwerp, moeten ook hier de bevoegde “overheden” (in werkelijkheid “diensten”) nader worden omschreven. Daarnaast wordt verwezen naar de vorige opmerking over de noodzaak om in het licht van het proportionaliteitsbeginsel zich enkel te richten op de noodzakelijke strafrechtelijke onderzoeken.
12. Dat artikel 39/3, 3de lid in ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de FOD Buitenlandse Zaken om bij de bevoegde overheden (of “diensten”) een onderzoek aan te vragen tegen een Belg in

Advies 99/2018 - 6/12

het Buitenland die zijn identiteitskaart aanvraagt, zal in die zin ook een nuttige verbetering zijn. Overeenkomstig het proportionaliteitsbeginsel, is het wanneer er aanwijzingen zijn van risico's of aanzienlijke bedreiging voor de openbare orde of openbare veiligheid dat dit soort onderzoek vereist moet zijn. Deze bepalingen moeten in die zin worden aangepast.

13. Artikel 39/4 bepaalt de gevallen waarin de weigering van afgifte van een identiteitskaart wordt opgeheven. De Autoriteit heeft vragen over de formulering van het 2de lid dat bepaalt dat ondanks het feit dat een vrijheidsbenemende maatregelen op de aanvrager van een identiteitskaart is afgelopen, de Minister van Buitenlandse Zaken, het OCAD of andere veiligheidsdiensten om advies mag verzoeken om na te gaan of de aanvrager toch geen risico of aanzienlijke bedreiging vormt voor de openbare orde of de openbare veiligheid. Het rechtmatige en noodzakelijke karakter van een dergelijke maatregel ten aanzien van personen voor wie de vrijheidsbenemende maatregel waarover de bevoegde autoriteiten hebben beslist, werd beëindigd, moet onbetwistbaar zijn. De noodzakelijkheid van een dergelijke maatregel moet in de Memorie van Toelichting worden ingeschreven, en bij ontstentenis moet ze worden geschrapt. Overeenkomstig het wettelijkheidsbeginsel, moeten de criteria die de Minister moeten begeleiden bij zijn verzoek om raadpleging, in ieder geval in de wet worden vastgesteld.
14. Het voorontwerp van wet voorziet in geen enkele mededelingsplicht van gegevens voor het openbaar ministerie of de griffies van de rechtelijke orde of het OCAD, de inlichtingendiensten of de diensten van de Veiligheid van de Staat om te kunnen instaan voor de "ontseining" van de betrokkenen bij de bevoegde diensten van de FOD Buitenlandse Zaken met het oog op de opheffing van de weigering van afgifte van de identiteitskaart als bedoeld in artikel 39/4 in ontwerp. Hieraan moet worden verholpen tenzij andere wettelijke bepalingen hierin al hebben voorzien.
15. Artikel 6 van het voorontwerp van wet past de bepalingen aan van het Consulair Wetboek aangaande de weigering van afgifte, van intrekking of ongeldigverklaring van het paspoort van Belgen, Staatlozen of vluchtelingen. Omdat deze bepalingen dezelfde zijn als voor de identiteitskaart, die hierboven werden onderzocht, wordt verwezen naar de voormelde opmerkingen.
16. Artikel 7 van het voorontwerp van wet voegt een nieuw artikel 65/3 toe in het Consulair Wetboek zodat de Minister van Buitenlandse Zaken - mits het voorafgaand akkoord van de bevoegde overheden (of diensten) - een noodreisdocument kan afgeven met een beperkte territoriale geldigheid en duur in het geval de uitgifte van een identiteitskaart of paspoort werd geweigerd. Het 2de lid van deze bepaling voorziet ook in de toekenning van een noodreisdocument dat territoriaal beperkt is bij een ongeldig verklaarde of ingetrokken identiteitskaart. Volgens de

Memorie van Toelichting zijn deze nooddocumenten noodzakelijk voor de repatriëring van de betrokkenen zodat zij zich ter beschikking zouden kunnen stellen van de Belgische overheid of omdat de betrokkenen op grond van een ongeldig verklaarde identiteitskaart gediscrimineerd zouden worden.

17. Artikel 9 van het voorontwerp past de wet van 2015 aan met betrekking tot de gewijzigde bevoegdheden van de provincies; die laatsten zijn tegenwoordig niet meer bevoegd voor de afgifte van paspoorten. Ingevolge deze hervorming kunnen de personeelsleden van de Provincies immers niet langer toegang hebben tot de bedoelde gegevens.
18. Artikel 10 van het voorontwerp voegt een categorie van personeelsleden toe die gemachtigd is om toegang te hebben tot de geautomatiseerde verwerking van de FOD Buitenlandse Zaken die werd ingevoerd voor de aanmaak van de paspoorten, namelijk "het personeel van het gemeenschappelijk loket van de FOD's Buitenlandse en Binnenlandse Zaken, dat belast is met de afgifte van paspoorten en reisdocumenten in superdringende procedure, dat daartoe persoonlijk gemachtigd is door de ministers van Buitenlandse of Binnenlandse Zaken of door het personeel dat zij daarvoor hebben aangesteld". De Autoriteit dringt erop aan om te preciseren dat het gaat om personeelsleden wier functie aan dit loket vereist dat ze toegang hebben tot deze gegevens. Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 11 tot 13 van het voorontwerp van wet.
19. Artikel 14 van het voorontwerp van wet voegt een hoofdstuk 7bis toe « *Geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens met het oog op de weigering van afgifte, de intrekking en de ongeldigverklaring van Belgische identiteitskaarten, paspoorten en reisdocumenten* » in de voormelde wet van 10 februari 2015 om zo enkele aanpassingen in deze wet door te voeren en een wettelijke basis te geven aan de gegevensbank "Passban" waarmee de overheid de namen van geseinde personen kan centraliseren met het oog op een weigering, intrekking of ongeldigverklaring van hun identiteitskaart, paspoort of hun Belgische reisdocument (zie blz. 32 van de Memorie van Toelichting van het voorontwerp van wet).
20. Artikel 27/1 in ontwerp wijst de Minister van Buitenlandse Zaken aan als « *verantwoordelijk voor de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens met het oog op de weigering van afgifte, de intrekking en de ongeldigverklaring van Belgische identiteitskaarten, paspoorten en reisdocumenten* ». Om te kunnen beantwoorden aan het vereiste van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden van een persoonsgegevensverwerking als bedoeld in artikel 5.1.b van de AVG, zou de formulering van deze bepalingen verbeterd kunnen worden zodat de bedoelde verwerking en het doeleinde ervan beter omschreven wordt, bijvoorbeeld als volgt: «verantwoordelijk voor de gegevensbank die enerzijds werd opgericht om de door de bevoegde overheden, organen, diensten of organismen geseinde personen erin te registreren, die

Advies 99/2018 - B/12

ingeschreven staan in de Belgische consulaire registers met het oog op een weigering van afgifte, intrekking of ongeldigverklaring van hun identiteitskaart, paspoort of Belgisch reisdocument en anderzijds om de nodige gegevensverwerkingen te kunnen verrichten die noodzakelijk zijn om deze administratieve beslissingen goed te keuren, op te heffen, noodreisdocumenten toe te kennen en statistieken op te maken over deze gestelde administratieve handelingen ».

21. Artikel 27/2 in ontwerp bepaalt de lijst met « persoonsgegevens die bij de in artikel 27/1 bedoelde geautomatiseerde verwerking worden opgeslagen » en de categorieën personen die in de gegevensbank "Passban" opgelijst staan. Het begrip "de in artikel 27/1 bedoelde geautomatiseerde verwerking" zal worden vervangen door "de in artikel 27/1 bedoelde gegevensbank". De categorieën gegevens (naam, voornamen, geboortedatum, Rijksregisternummer, verblijfplaats, nationaliteit of staatlozen- of vluchtelingenstatuut, dossiernummer, reden van de seining, datum van de seining, datum van verwijdering uit gegevensbank "Passban", de autoriteit die de persoon seinde, datum van weigering van identiteitskaart of paspoort, stand van het dossier, bevoegd parket, datum van doorgifte van het dossier naar het parket, antwoorddatum van het bevoegd parket) lijken voor het overige relevant, gelet op het doeleinde van de gegevensbank.
22. Artikel 27/3 in ontwerp bepaalt twee bewaarperiodes voor de gegevens in de gegevensbank "Passban".
23. Het eerste lid van artikel 27/3 in ontwerp bepaalt dat alle gegevens bewaard zullen worden tot de weigering van afgifte van reisdocumenten ten aanzien van een persoon is opgeheven; wat proportioneel lijkt gezien het doeleinde van de gegevensbank.
24. Het tweede lid van diezelfde ontwerpbepaling bepaalt evenwel dat de gegevens over de redenen van de seining, de datum van de seining, de datum van de verwijdering uit de gegevensbank "Passban", de identificatie van de overheid (of dienst) die de persoon heeft geseind, de datum van weigering van identiteitskaart of paspoort, de stand van het dossier, het bevoegde parket en de datum waarop het parket heeft geantwoord, gedurende 10 jaar zullen worden bewaard te rekenen vanaf de datum dat de weigering van afgifte van het paspoort of het reisdocument⁴ ten aanzien van de persoon werd opgeheven. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat hiermee parlementaire vragen over het gebruik van de gegevensbank "Passban" kunnen worden beantwoord. De gegevens bewaren voor statistieke doeleinden is toelaatbaar aangezien het noodzakelijk is het gebruik van de gegevensbank te controleren. Toch moet in artikel 27/3, 2de lid in ontwerp het doeleinde worden verduidelijkt waarvoor de gegevens langer worden bewaard.

⁴ De auteur van het voorontwerp van wet heeft nagelaten om de weigering van afgifte van de identiteitskaart te beogen.

Het verrichten van statistieke verwerkingen moet in overeenstemming zijn met artikel 89 van de AVG en met het beginsel van de minimale gegevensverwerking. Om zich te beschermen tegen het risico op een gemakkelijke "heridentificatie" van de betrokkenen, zouden alleen de seiningperiodes of de duur van de beoogde administratieve handelingen mogen worden bewaard als het statistische doeleinde kan worden bereikt op basis van uitsluitend deze informatie. De auteur van het voorontwerp van wet moet artikel 27/4, 2de lid in die zin aanpassen. Bovendien mogen alleen de personeelsleden belast met de opmaak van deze statistieken toegang hebben tot deze gegevens gedurende deze periode. Voor het overige verwijst de Autoriteit naar de verplichtingen opgelegd in titel 4 van de voormelde wet van 30 juli 2018 die de voorwaarden vaststelt waaronder gegevensverwerkingen mogen worden verwezenlijkt⁵.

25. Artikel 27/4 in ontwerp bepaalt als volgt de categorieën personeelsleden van de FOD Buitenlandse Zaken die gebruik zullen maken van de gegevensbank "Passban": « 1° het personeel dat binnen de FOD Buitenlandse Zaken belast is met de toepassing van de regelgeving inzake identiteitskaarten, paspoorten en reisdocumenten, en dat daartoe persoonlijk gemachtigd is door de minister of door het personeel dat de minister daarvoor heeft aangesteld; 2° het personeel van de FOD Buitenlandse Zaken dat werkt bij de dienst die deze geautomatiseerde verwerking verricht».
26. Alleen het personeel van de FOD Buitenlandse Zaken of haar verwerkers die toegang nodig hebben tot de gegevensbank "Passban" voor het uitoefenen van hun functie en die deelnemen aan de aanneming van de administratieve handelingen inzake weigering van afgifte, intrekking of ongeldig verklaring van de identiteitskaart en/of het paspoort mogen daartoe toegang hebben. In plaats van zich te richten op het personeel dat «belast is met de toepassing van de regelgeving inzake identiteitskaarten, paspoorten en reisdocumenten», moeten deze personeelsleden worden beoogd.
27. De beschrijving van de tweede categorie personeelsleden is onduidelijk. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het gaat over het personeel van de informaticadienst, dat belast is met de ontwikkeling en het onderhoud van "Passban". Dit is een betere omschrijving. Artikel 24/4 moet in die zin worden aangepast.
28. Er moet eveneens worden verduidelijkt dat de personeelsleden belast met de opmaak van statistieken over het gebruik van de gegevensbank "Passban" eveneens een beperkte toegang hebben tot de gegevens, zoals bepaald is in artikel 27/3.

⁵ Aanwijzing van een functionaris voor gegevensbescherming gelet op het verhoogde risico dat de verwezenlijking van statistisch onderzoek op die gegevens kan veroorzaken,...

29. Gelet op de categorieën gegevens die de gegevensbank "Passban" bevat, is artikel 10, §2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens van toepassing. Deze verplicht de Minister van Buitenlandse Zaken en desgevallend zijn verwerker om een lijst op te maken met de categorieën personen die toegang hebben tot de gegevensbank "Passban" met beschrijving van hun functie ten aanzien van hun toegang tot deze gegevensbank. Deze lijst moet op eerste verzoek aan de Autoriteit overhandigd worden. In toepassing van diezelfde bepaling, moet het voorontwerp deze personeelsleden onderwerpen aan een wettelijke vertrouwelijkheidsbepaling met betrekking tot de persoonsgegevens waarvan zij kennis nemen in de uitoefening van hun functie.
30. Gelet op het verhoogde risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen die de verwerkingen als bedoeld in hoofdstuk 7bis van de voormelde wet van 2015 kunnen veroorzaken, is het aan de Minister van Buitenlandse Zaken om vooraleer deze verwerking wordt ingevoerd, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te verrichten. Als uit deze beoordeling blijkt dat deze verwerking moet omkaderd worden met nadere regels, moeten deze in de wet worden geïntegreerd.
31. Voor dezelfde redenen en gelet op de aard van de verwerkte gegevens, moeten de gegevensbank "Passban" en de gegevensmededelingen die deze gegevensbank voeden, omkaderd worden door verhoogde beveiligingsmaatregelen (krachtige authenticatie, beheersysteem voor gebruikers en toegangsrechten ...).
32. Artikel 15 van het voorontwerp past artikel 28 aan van de voormelde wet van 10 februari 2015 betreffende de informatieplicht ten aanzien van de betrokken personen over de gegevensverwerkingen die verricht worden in het kader van de uitreiking van paspoorten. De verwerkingen die verband houden met het gebruik van de gegevensbank "Passban" zijn vrijgesteld van deze informatieplicht aangezien volgens de Memorie van Toelichting het onmogelijk is om informatie te verstrekken over de registratie in "Passban" op het ogenblik dat het paspoort wordt aangevraagd.
33. De Autoriteit merkt op dat artikel 28 van de voormelde wet moet worden geschrapt omdat deze in tegenspraak is met artikel 13 van de AVG dat veel uitgebreider het voorwerp bepaalt van de informatieplicht ten laste van de verwerkingsverantwoordelijke die de gegevens rechtstreeks verzamelt bij de betrokkene.⁶ Een vrijstelling van de informatieplicht voor een gerichte

⁶ Volgens punt 23 van de richtsnoeren inzake transparantie als bedoeld in de AVG van de Werkgroep "artikel 29", aangenomen op 29/11/2016, herzien op 11/04/2017 en overgenomen voor eigen rekening door het Europees Comité voor Gegevensbescherming "is er geen verschil tussen het statuut van de te verstrekken informatie onder paragraaf 1 en paragraaf 2 van respectievelijk de artikelen 13 en 14. Alle informatie in deze paragrafen zijn van even groot belang en moeten aan de betrokkene worden verstrekt. ».

gegevensverwerking bedoeld in het toekomstig artikel 7bis van de wet (uitgezonderd desgevallend de statistische gegevensverwerkingen) moet niet worden ingevoerd aangezien dit al vervat zit in de beperkingen op de rechten van de betrokkenen als bedoeld in hoofdstuk II van titel I van de voormelde wet van 30 juli 2018. Deze opmerking is onverminderd de algemene informatie over het bestaan van deze gegevensbank en de seiningscriteria die niet moeten worden verstrekt krachtens artikel 13 van de AVG, aan de betrokkenen die een paspoort of identiteitskaart aanvragen bij de diensten van de Minister van Buitenlandse Zaken.

OM DEZE REDENEN,

brengt de Autoriteit een **ongunstig advies** uit over het voorontwerp van wet om deze redenen:

1. Het niet beperken van de maatregel inzake intrekking, weigering of ongeldigverklaring van de identiteitskaart of het paspoort tot de personen naar wie het soort strafrechtelijk onderzoek loopt, aantoon dat er een bijzonder risico bestaat dat zij zich aan het gerecht zullen onttrekken door naar het buitenland te reizen (cons. 7);
2. Ontbreken van een heldere, transparante en toegankelijke omschrijving voor de burger van de gevallen en omstandigheden waarin de overheden, , organen, diensten of organismen personen in "Passban" moeten seinen (cons. 8);
3. Geen exhaustieve vaststelling van de overheden, organen, diensten of organismen die onderworpen zijn aan de seiningsplicht bedoeld onder artikel 39/1, 2de lid (en in de andere bepalingen van het ontwerp die dit begrip hanteren) (con.9);
4. Geen omkadering van de manoeuvreerruimte van de Minister van Buitenlandse Zaken om een onderzoek met betrekking tot een persoon aan te vragen (cons. 12);
5. Twijfel over de rechtmatigheid om aan de Minister de bevoegdheid toe te kennen het voorafgaand advies te vragen aan de bevoegde overheden organen, diensten of organismen voorafgaand aan de opheffing van de maatregel tot weigering of intrekking van het paspoort of identiteitskaart als de vrijheidsbenemende maatregel van de betrokkene is afgelopen en omkadering van de manoeuvreerruimte waarover de Minister in dit kader beschikt (cons. 13);
6. Het artikel 28 van de voormelde wet van 2015 opheffen omdat deze in tegenspraak is met artikel 13 van de AVG (cons. 32);

En voor het overige is de Autoriteit van mening dat ook de volgende correcties moeten gebeuren aan het voorontwerp van wet:

1. Beperken van ontwerpartikel 39/1 tot de identiteitskaarten uitgereikt aan Belgen die ingeschreven zijn in de consulaire registers (cons. 6);

Advies 99/2018 - 12/12

2. Nadere omschrijving in artikel 39/1 in ontwerp van het doeleinde verplichte mededeling van gegevens (cons. 10);3. Omkadering van de gegevensmededeling uitgaande van de bevoegde overheden, organen, diensten of organismen voor de opheffing van de maatregelen inzake weigering, intrekking of ongeldigverklaring van identiteitskaart of paspoort (cons. 14);4. Aanpassing van de bepalingen van het Consulair Wetboek, gewijzigd door artikel 6 van het voorontwerp van wet overeenkomstig de opmerkingen over de bepalingen inzake weigering, intrekking en ongeldigverklaring van de identiteitskaart (cons. 15);
5. Aanpassing van de formulering van de artikelen 10 tot 13 van het voorontwerp van wet opdat de personeelsleden die zijn aangewezen om toegang te hebben tot de bedoelde gegevens uitsluitend deze zijn die een functie uitoefenen waarvoor zulks noodzakelijk is (cons. 18);
6. Herformuleren van de artikelen 27/1 en 27/2 in ontwerp voor een meer heldere omschrijving van de beoogde gegevensverwerkingen en de doeleinden ervan (cons. 20 en 21);
7. Nadere omschrijving van het verwerkingsdoeleinde waarvoor de gegevens van "Passban" 10 jaar bewaard worden na de opheffing van de weigering een paspoort of identiteitskaart uit te reiken en beperking van de bewaarde gegevens tot enkel deze die noodzakelijk zijn voor dit statistisch doeleinde (cons. 24);
8. Herformulering van de categorieën personeelsleden die toegang zullen hebben tot de gegevensbank "Passban" overeenkomstig de consideransen 26 tot 28;
9. Onderwerping van zijn personeelsleden aan een wettelijke vertrouwelijkheidsverplichting(cons. 29);
10. Verrichten van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling over de invoering van de gegevensbank "Passban" en de daaraan verbonden gegevensverwerkingen (cons. 30);
11. De gegevensbank "Passban" en de mededelingen van bijkomstige gegevens aan verhoogde beveiligingsmaatregelen onderwerpen (cons. 31);

De Wnd. Administrateur,

An Machtens



De Voorzitter,

Willem Debeuckelaere

**Avis n° 99/2018 du 26 septembre 2018**

Objet: Avis sur l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyages belges (CO-A-2018-084)

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

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

Vu la demande d'avis de Monsieur Serge Wauthier, Directeur général des affaires consulaires du SPF Affaires étrangères, reçue le 8 août 2018;

Vu le rapport de Monsieur Serge Mertens de Wilmars;

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

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. L'Autorité a reçu en date du 8 août dernier une demande d'avis du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement sur l'avant-projet de loi portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyages belges.
2. Cet avant-projet de loi vise notamment à adapter le Code consulaire pour harmoniser les conditions dans lesquelles le Ministre des Affaires étrangères peut refuser, retirer ou invalider la carte d'identité de belges inscrits dans les registres consulaires à l'étranger avec celles pour lesquelles il peut poser ces mêmes actes administratifs à propos des passeports de ces mêmes belges. Ce faisant, il adapte également quelque peu les dispositions du même Code relatives au refus de délivrance, au retrait ou à l'invalidation de passeports délivrés aux belges, apatrides et réfugiés reconnus en Belgique. L'esprit de l'avant-projet de loi est d'éviter qu'une personne qui correspond aux catégories visées à l'article 39/1 en projet puisse se déplacer librement à l'étranger. L'avant-projet confère également une base légale à la base de données actuellement dénommée « Passban »¹ qui centralise l'identité des personnes qui sont signalées auprès du Ministre des Affaires étrangères pour faire l'objet d'un refus de délivrance de carte d'identité ou de passeport ou d'un retrait ou d'une invalidation de leur carte d'identité ou passeport.

II. EXAMEN QUANT AU FOND

3. Les mesures prévues par l'avant-projet de loi ont un impact sur le droit fondamental à la protection de la vie privée ainsi que sur la liberté de circulation des personnes concernées. Elles doivent par conséquent passer le triple test de légalité, proportionnalité et légitimité de l'article 8, §2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 2 du Protocole n°4 à la CEDH.
4. L'article 39 actuel du Code consulaire prévoit que le Ministre des Affaires étrangères doit donner son accord formel à la délivrance de carte d'identité pour toute personne qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt, de recherche, d'une mesure judiciaire privative de liberté ou encore d'une mesure de libération provisoire ou conditionnelle assortie d'une interdiction de se rendre à l'étranger.

¹ Et ci-après également ainsi dénommée.

Avis 99/2018 - 3/12

L'article 5 de l'avant-projet de loi prévoit que le Ministre des Affaires étrangères pourra dorénavant refuser, retirer ou invalider une carte d'identité d'un belge à l'étranger dans certaines conditions.

5. L'article 39/1, alinéa 1er en projet vise à déterminer les catégories de personnes qui devront faire l'objet d'un signalement par le Ministre public et les services de police auprès du Ministre des Affaires étrangères en précisant qu'il s'agit des belges faisant l'objet d'une enquête pénale sur un délit visé aux articles 198, 199 ou 199**bis** du Code pénal² ou d'une mesure judiciaire limitative de liberté avec interdiction de quitter le territoire, un mandat d'arrêt belge ou européen ou international, un signalement aux fins d'une arrestation.
6. Etant donné que le Ministre des Affaires étrangères n'est compétent, en matière de délivrance de carte d'identité, que pour les belges inscrits dans les registres consulaires à l'étranger, les communications visées à l'article 39/1 en projet ne peuvent concerner que ces belges. Il convient de corriger le libellé de cette disposition en ce sens.
7. L'Autorité relève également que l'avant-projet élargit les types d'enquêtes pénales qui vont générer des retraits, refus et invalidations de carte d'identité et de passeport dans la mesure où les personnes faisant l'objet d'une enquête pénale sur les délits visés aux articles 198 et 199 du Code pénal sont maintenant concernées et plus uniquement celles faisant l'objet d'une enquête pénale sur les délits visés à l'article 199**bis** du Code pénal (cf. article 62 3° actuel du Code consulaire). Au vu du but de l'avant-projet de loi qui est d'éviter que des personnes présentant des risques particuliers ne puissent voyager librement à l'étranger, l'Autorité s'interroge si les enquêtes pénales visées ne devraient pas être plus ciblées que ne le fait l'avant-projet de loi en se référant aux articles 198 à 199**bis** du Code pénal. Il peut être admis que les personnes qui font l'objet d'une enquête pénale pour contrefaçon ou falsification de passeport, pour utilisation d'un passeport falsifié, pour usage d'un faux nom dans un passeport ou encore pour utilisation à titre frauduleux d'un passeport présentent un risque particulier impliquant qu'il soit nécessaire de les empêcher d'utiliser un passeport pendant l'enquête. Ceci étant, *a priori*, tel ne semble pas être le cas de tous les délits visés aux articles 198 à 199**bis** du Code pénal. A titre d'exemple, on peut se référer aux cas des personnes qui acceptent d'un tiers des passeports ou d'autres documents servant à la délivrance de passeport et ce à titre frauduleux, ou au cas des personnes qui n'obtempèrent pas dans un délai fixé à une décision de retrait de passeport. A défaut de justification spécifique à ce sujet dans l'exposé des motifs, il appartient à l'auteur de l'avant-projet de loi de limiter les types d'enquêtes pénales visées à celles qui sont nécessaires au vu du but de l'avant-projet de loi.

² Dispositions pénalisant entre autres les faux commis dans les passeports

Avis 99/2018 - 4/12

8. L'Autorité relève également que les conditions dans lesquelles les communications de données judiciaires visées auront lieu apparaissent floues étant donné que l'article 39/1 en projet se réfère aux « cas prévus dans les directives du Collège des Procureurs généraux » et que ces dernières ne sont pas toutes nécessairement publiques. Afin de répondre aux critères de qualité des lois encadrant des traitements de données à caractère personnel, il convient que la marge de manœuvre dont dispose le Ministère public dans les communications visées soit déterminée par ou en vertu de la loi³. A défaut pour le législateur de préciser que c'est en présence d'indices de risque que les personnes concernées par les enquêtes pénales visées vont tenter de se soustraire à la justice en voyageant à l'étranger que les signalements dans la base de données « Passban » devront être réalisés, il convient de préciser que les directives du Collège des Procureurs généraux précisant les circonstances dans lesquelles ces communications de données sensibles auront lieu devront avoir un caractère public (en étant par exemple publiées sur un site web ou de préférence au Moniteur belge). L'exposé des motifs concernant l'article 14 de l'avant-projet de loi fait référence à la circulaire du 29 avril 2016 des Ministres de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Défense relative à la transmission d'information au SPF Affaires étrangères en vue de l'application des règles relatives au refus de délivrance et au retrait des documents de voyages. Cette dernière peut être consultée sur le site du Ministère public (<https://www.ommp.be/fr/savoir-plus/circulaires>) mais c'est loin d'être accessible pour le citoyen.
9. L'article 39/1, alinéa 2 en projet prévoit une autre communication de données en vue du signalement de personnes dans Passban en ces termes : « *les autorités administratives belges (dans la version néerlandaise du texte le qualificatif « compétentes » est ajouté) communiquent d'initiative l'identité des belges qui présentent manifestement un risque ou une menace substantiels pour l'ordre public ou la sécurité public* ». Etant donné que cette disposition crée une obligation de communication de données, il convient de déterminer avec précision les autorités qui en sont redevables. Tout d'abord, il ne s'agit toutefois pas en réalité d' "autorités" mais bien d' "organes, services ou organismes" (cf. par exemple les termes aux articles 44/11/3bis et 44/11/3ter de la loi sur la fonction de police). Les "autorités" sont en effet des autorités politiquement responsables telles que des autorités de police administrative et judiciaire (ministère public, bourgmestre, Ministre de l'Intérieur, ...) Selon l'exposé des motifs, il s'agit de l'OCAM ainsi

³ Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'expression « prévue par une loi », reprise aux articles 8, §2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et 2 du Protocole n°4 à la CEDH, « non seulement impose que la mesure incriminée ait une base en droit interne mais vise aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit être accessible au justiciable et prévisible quant à ses effets (Rotaru c. Roumanie, n°28341/95, §52, CEDH 2000-V). Afin que la loi satisfasse à la condition de prévisibilité, elle doit énoncer avec suffisamment de précision les conditions dans lesquelles une mesure peut être appliquée, et ce pour permettre aux personnes concernées de régler leur conduite en s'entourant au besoin de conseil éclairé » (Cour eur. D.H., Battista c. Italie, 2 décembre 2017, §38). Selon la jurisprudence de cette même Cour, « the level of precision required of domestic legislation depends to a considerable degree on the content of the law in question, the field it is designed to cover and the number and status of those to whom it is addressed. (...) The phrase "in accordance with the law" also requires the domestic law to be compatible with the rule of law; it thus implies that there must be a measure of protection in domestic law against arbitrary interferences by public authorities with the rights safeguarded by Convention (see Mahone v. the United Kingdom, 2 august 1984, §67, Serie A n°82). A law which confers a discretion must indicate the scope of that discretion, although the detailed procedure and conditions to be observed do not necessarily have to be incorporated in rules of substantive law » (Cour eur. D.H., Khlyustov c. Russie, 11 juillet 2013, §§69 et 70).

Avls 99/2018 - 5/12

que des « autres services de sécurité ». Selon toute vraisemblance, il s'agit des services de renseignements (cette remarque s'applique *mutatis mutandis* aux autres dispositions similaires de l'avant-projet de loi (cf art. 39/4 al. 2, 65/3,...)). Le remplacement des termes "autorité administrative" par soit les termes "organes, services et organismes" (avec au minimum une indication des services visés dans l'Exposé des motifs), soit, de préférence, une énumération concrète des services visés en réalité (l'OCAM, les services de renseignement et les services de police) est dès lors nécessaire..

10. Enfin, afin de répondre au prescrit de l'article 6.3 du GDPR, les finalités de l'obligation de communication des données visées à l'article 39/1 en projet doivent être insérées dans cette disposition. Il pourrait être opté pour la formulation suivante : « Afin de permettre au Ministre des Affaires étrangères d'adopter les actes administratifs visés aux articles 39/2 à 39/3 et de réaliser les traitements de données visés au chapitre 7*bis* de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyages belges ».
11. L'article 39/2, §1 mentionne les cas dans lesquels le Ministre des Affaires étrangères refusera d'office la délivrance de la carte d'identité (à savoir, lorsque le requérant fait l'objet d'une mesure judiciaire privative de liberté visée à l'article 39/1 en projet, d'une enquête pénale pour délit visé aux articles 198 à 199*bis* du Code pénal ou s'il a communiqué des données inexactes concernant sa nationalité ou son identité) et le §2, les cas dans lesquels il pourra refuser (avis motivé d'une autorité compétente (ou « service », cf. remarque ci-dessus concernant la notion d'autorité) que le demandeur présente un risque ou une menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité publique). A l'instar de la remarque faite sur l'article 39/1 en projet, il convient de préciser les autorités (en réalité « services ») compétentes visées. Pour le surplus, il est renvoyé à la remarque précédente sur la nécessité de viser les seules enquêtes pénales nécessaires au regard du principe de proportionnalité.
12. L'article 39/3, alinéa 3 en projet, prévoit la possibilité pour le SPF Affaires étrangères de solliciter auprès des autorités (ou « services ») compétentes une enquête à l'encontre d'un belge à l'étranger qui demande sa carte d'identité, sera aussi utilement amélioré dans le même sens. Conformément au principe de proportionnalité, c'est en présence d'indice(s) de risque ou de menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité publique que ce type d'enquête doit être requis. Il convient de compléter ces dispositions en ce sens.
13. L'article 39/4 en projet prévoit les hypothèses dans lesquelles le refus de délivrer une carte d'identité est levé. L'Autorité s'interroge quant au libellé de l'alinéa 2 qui prévoit que, malgré le fait qu'une mesure judiciaire privative de liberté du requérant d'une carte d'identité ait pris fin, le

Avis 99/2018 - 6/12

Ministre des Affaires étrangères peut requérir de l'OCAM ou d'autres services de sécurité un avis pour vérifier si le requérant ne présente tout de même pas un risque manifeste ou une menace substantielle pour l'ordre public ou la sécurité public. Le caractère légitime et nécessaire d'une telle mesure à l'égard de personnes dont la mesure judiciaire privative de liberté décidée par les autorités compétentes a pris fin est contestable. Une justification du caractère nécessaire d'une telle mesure doit être insérée dans l'exposé des motifs à défaut de la supprimer. En tout état de cause, conformément au principe de légalité, il convient de déterminer dans la loi les critères qui doivent guider le Ministre dans sa demande de consultation.

14. L'avant-projet de loi ne prévoit aucune obligation de communication de données à charge du Ministère public ou des greffes de l'Ordre judiciaire ou encore de l'OCAM, des services de renseignements ou des services de la sûreté de l'Etat pour assurer le « désignement » des personnes concernées auprès des services compétents du SPF Affaires étrangères en vue de la levée du refus de délivrance de la carte d'identité visé à l'article 39/4 en projet. Il convient d'y remédier à moins que cela ne soit déjà prévu dans d'autres dispositions légales.
15. L'article 6 de l'avant-projet de loi adapte les dispositions du Code consulaire relatives au refus de délivrance, au retrait et à l'invalidation de passeport aux belges, apatrides et réfugiés. Dans la mesure où ces dispositions sont le miroir de celles relatives à la carte d'identité analysées ci-avant, il est renvoyé aux remarques précitées.
16. L'article 7 de l'avant-projet de loi insère un nouvel article 65/3 dans le Code consulaire afin de permettre au Ministre des Affaires étrangères de délivrer un titre de voyage provisoire avec validité territoriale et durée limitées en cas de refus de délivrance de carte d'identité ou de passeport et ce avec l'accord préalable des autorités (ou services) compétentes. L'alinéa 2 de cette disposition prévoit également l'octroi d'un titre de voyage provisoire territorialement limité en cas d'invalidation ou de retrait de carte d'identité. Selon l'exposé des motifs, ces titres provisoires seront nécessaires pour le rapatriement des intéressés afin qu'il puissent se mettre à disposition des autorités belges ou encore permettront aux intéressés de ne pas faire l'objet de discriminations dues à l'invalidation de leur carte d'identité.
17. L'article 9 de l'avant-projet adapte la loi précitée de 2015 aux modifications intervenues dans les compétences des provinces ; ces dernières n'étant actuellement plus compétentes en matière de délivrance de passeport. Suite à cette réforme, les membres du personnel des Provinces ne peuvent en effet plus légitimement disposer d'un accès aux données visées.
18. L'article 10 de l'avant-projet ajoute une catégorie de membres du personnel disposant d'un droit d'accès au traitement automatisé du SPF Affaires étrangères mise en place pour la production des

passports, à savoir, le « personnel du guichet commun des SPF des Affaires étrangères et intérieurs chargé de la délivrance des passeports et titres de voyage en procédure super urgence, individuellement habilité par les ministres des Affaires étrangères ou de l'Intérieur ou par le personnel que ceux-ci ont désigné à cet effet ». L'Autorité recommande qu'il soit précisé qu'il s'agit des membres du personnel dont la fonction au sein de ce guichet nécessite d'accéder à ces données. La même remarque vaut pour les articles 11 à 13 de l'avant-projet de loi.

19. L'article 14 de l'avant-projet de loi insère un chapitre 7 bis « *traitement automatisé de données à caractère personnel en vue du refus de la délivrance, du retrait et de l'invalidation des cartes d'identité, des passeports et titres de voyages belges* » dans la loi du 10 février 2015 précitée afin de procéder à quelques adaptations de cette loi et de conférer une base légale à la base de données « Passban » qui permet de centraliser les noms des personnes signalées par les autorités en vue d'un refus, retrait ou invalidation de leur carte d'identité, passeport ou titre de voyage belge (cf. p. 32 de l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi).
20. L'article 27/1 en projet désigne le Ministre des Affaires étrangères comme « *responsable de traitement du traitement automatisé de données à caractère personnel en vue du refus, de la délivrance, du retrait et de l'invalidation des cartes d'identité, passeport et titres de voyages belges* ». Pour répondre à l'exigence du caractère déterminé et explicite d'une finalité de traitement de données à caractère personnel prévue à l'article 5.1.b du RGPD, la formulation de cette disposition mérite d'être améliorée pour mieux décrire le traitement visé et sa finalité, par exemple en ces termes : « responsable de traitement de la base de données mise en place d'une part pour enregistrer les personnes inscrites dans les registres consulaires belges signalées par les autorités, organes, services ou organismes compétents en vue d'un refus de délivrance, d'un retrait ou d'une invalidation de leur carte d'identité, passeport ou titre de voyage belge et d'autre part pour réaliser les traitements de données nécessaires à l'adoption de ces décisions administratives, à leur levée, à l'attribution de titres de voyage provisoires ainsi qu'à la réalisation de statistiques sur l'adoption de ces actes administratifs ».
21. L'article 27/2 en projet détermine la liste des « données à caractère personnel enregistrées dans le traitement automatisé visé à l'article 27/1 » ainsi que les catégories de personnes listées dans la base de données « Passban ». La notion de « traitement automatisé visé à l'article 27/1 » sera utilement remplacée par la notion de « base de données visée à l'article 27/1 ». Pour le surplus, les catégories de données (nom, prénoms, date de naissance, numéro d'identification de Registre national, lieu de résidence, nationalité ou statut d'apatride ou de réfugié, numéro de dossier, raison du signalement, date du signalement, date du retrait de la banque de données « Passban », autorité ayant signalé la personne, date du refus de la carte d'identité ou du passeport, état du

Avis 99/2018 - 8/12

dossier, parquet compétent, date du transfert du dossier au parquet, date de réponse du parquet compétent) apparaissent pertinentes au vu de la finalité de la base de données.

22. L'article 27/3 en projet prévoit deux périodes de conservation des données dans la base de données « Passban ».

23. L'alinéa 1^{er} de l'article 27/3 en projet prévoit que toutes les données seront conservées jusqu'au moment de la levée du refus de délivrer les titres de voyage à l'égard de la personne ; ce qui apparaît proportionnel au vu de la finalité de la base de données.

24. L'alinéa 2 de cette même disposition en projet prévoit toutefois que les données relatives aux raisons du signalement, à la date du signalement, à la date du retrait de la banque de données « Passban », à l'identification de l'autorité (ou du service) qui a signalé la personne, à la date du refus de la carte d'identité ou du passeport, à l'état du dossier, au parquet compétent ainsi qu'à la date de la réponse du parquet seront conservées pendant 10 ans à partir de la date où le refus de délivrance du passeport ou du titre de voyage⁴ est levé à l'égard de la personne. Il ressort de l'exposé des motifs que cela permettra de répondre aux questions parlementaires sur l'utilisation de la base de données « Passban ». La conservation des données à des fins statistiques est admissible au vu de la nécessité de réaliser un contrôle sur l'utilisation de la base de données. Il convient tout de même de préciser dans l'article 27/3, alinéa 2 en projet, la finalité pour laquelle ces données sont conservées plus longtemps. La réalisation des traitements statistiques doit se conformer à l'article 89 du RGPD et au principe de minimisation. Afin de se prémunir contre le risque de « ré-identification » aisée des personnes concernées, seules les périodes de signalement ou les durées des actes administratifs visés devraient être conservées si la finalité statistique peut être réalisée sur base de ces seules informations. L'auteur de l'avant-projet de loi adaptera l'article 27/3 alinéa 2 en ce sens. De plus, seuls les membres du personnel en charge de la réalisation de ces statistiques pourront avoir accès à ces données pendant la période de temps visée. Pour le surplus, l'Autorité renvoie aux obligations imposées par le titre 4 de la loi précitée du 30 juillet 2018 qui détermine les conditions dans lesquelles les traitements de données à des fins statistiques peuvent être réalisés⁵.

25. L'article 27/4 en projet détermine les catégories de membres du personnel du SPF Affaires étrangères qui utiliseront les données de la base de données « Passban » de la façon suivante : « 1° le personnel chargé de l'application de la réglementation relative aux cartes d'identité, passeports et titres de voyages au SPF Affaires étrangères, individuellement habilité par le ministre

⁴ L'auteur de l'avant-projet de loi a omis de viser le refus de délivrance de la carte d'identité.

⁵ Désignation d'un délégué à la protection des données au vu du risque élevé qu'engendre la réalisation de recherche statistique sur les données visées, [voir](#).

Avis 99/2018 - 9/12

ou par le personnel que le ministre a désigné à cet effet ; 2° le personnel du SPF Affaire étrangères affecté dans le service qui met en œuvre ledit traitement automatisé ».

26. Seuls les membres du personnel du SPF Affaires étrangères ou de ses sous-traitants qui ont besoin d'avoir accès à la banque de données « Passban » pour l'exercice de leur fonction participant à l'adoption des actes administratifs de refus de délivrance, retrait et invalidation de carte d'identité et/ou de passeport peuvent disposer d'un tel accès. En lieu et place de viser le personnel « chargé de l'application de la réglementation relative aux cartes d'identité, passeports et titres de voyages », il convient de viser ces membres du personnel.
27. La description de la seconde catégorie de personnel visée manque de clarté. Selon l'exposé des motifs, il s'agit du personnel du service informatique en charge du développement et de la maintenance de la banque de données « Passban ». Cette formulation est à préférer. L'article 24/4 2° sera adapté en ce sens.
28. Enfin, il convient également de préciser que les membres du personnel chargés de la réalisation des statistiques sur l'utilisation de la banque de données « Passban » disposeront également d'un accès aux données réduites comme prévu à l'article 27/3.
29. Au vu des catégories de données que contient la banque de données « Passban », l'article 10, §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 est d'application. Il impose l'établissement par le Ministre des Affaires étrangères et le cas échéant son sous-traitant de la liste des catégories de personnes ayant accès à la banque de données « Passban » avec la description de leur fonction en rapport avec leur accès à cette base de données. Cette liste doit pouvoir être remise à l'Autorité à la première demande. En application de cette même disposition, l'avant-projet de loi soumettra ces membres du personnel à une obligation légale de confidentialité quant aux données à caractère personnel dont ils prennent connaissance dans l'exercice de leur fonction.
30. Au vu du risque élevé pour les droits et libertés des personnes concernées que les traitements visés par le chapitre 7 *bis* de la loi précitée de 2015 sont susceptibles d'engendrer, il appartient au Ministre des Affaires étrangères de réaliser une analyse d'impact à la protection des données avant sa mise en place. S'il ressort de cette analyse que des modalités particulières doivent encadrer ce traitement, il conviendra de les insérer dans la loi.
31. Pour les mêmes raisons et au vu de la nature des données traitées, la base de données « Passban » ainsi que les communications de données l'alimentant devront être encadrées de

Avis 99/2018 - 10/12

mesures de sécurité élevées (authentification forte, système de gestion des utilisateurs et des droits d'accès ...).

32. L'article 15 de l'avant-projet de loi adapte l'article 28 de la loi précitée du 10 février 2015 traitant de l'obligation d'information des personnes concernées quant aux traitements de données réalisés dans le cadre de l'émission des passeports. Les traitements liés à l'utilisation de la banque de données « Passban » sont exemptés de cette obligation d'information vu, selon l'exposé des motifs, l'impossibilité d'informer de l'enregistrement dans « Passban » au moment la demande d'un passeport.
33. L'Autorité relève que l'article 28 de la loi précitée doit être supprimé au vu de son caractère contraire à l'article 13 du RGPD qui détermine l'objet de l'obligation d'information à charge du responsable de traitement qui collecte directement des données auprès de la personne concernée et ce de manière plus complète⁶. Une exemption à l'obligation d'information pour les traitements ponctuels de données visés au futur chapitre 7 bis de la loi (à l'exception le cas échéant des traitements de données statistiques) ne doit pas être prévue car elle est déjà contenue dans les limitations aux droits des personnes concernées prévues au chapitre III du titre I de la loi précitée du 30 juillet 2018. Ceci étant, cette remarque est faite sans préjudice de l'information générale quant à l'existence de cette base de données et des critères de signalement qui doit être fournie, en vertu de l'article 13 du RGPD, aux personnes concernées qui sollicitent un passeport ou une carte d'identité auprès des services du Ministre des Affaires étrangères

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité émet un avis défavorable sur l'avant-projet de loi pour les raisons suivantes :

1. Non limitation de la mesure de retrait, refus ou invalidation de carte d'identité ou passeport aux seules personnes dont les types d'enquête pénale dont elles relèvent révèlent qu'elles présentent un risque particulier de soustraction à la justice en voyageant à l'étranger (cons. 7) ;
2. Absence de précision claire et transparente et accessible pour le citoyen des hypothèses et circonstances dans lesquelles les autorités, organes, services ou organismes compétents devront signaler les personnes dans « Passban » (cons. 8) ;

⁶ Selon le point 23 des lignes directrices sur la transparence au sens du RGPD du Groupe de travail « article 29 » adoptées le 29/11/2018, révisées le 11/04/2018 et reprises à son compte par le Comité européen à la protection des données "il n'y a pas de différence entre le statut des informations à fournir au titre du paragraphe 1 et du paragraphe 2 des articles 13 et 14, respectivement. Toutes les informations contenues dans ces paragraphes sont d'égale importance et doivent être fournies à la personne concernée. ».

Avis 99/2018 - 11/12

3. Absence de détermination exhaustive des autorités, organes, services ou organismes sujets à l'obligation de signalement visées à 39/1, al. 2 en projet (et dans les autres dispositions du projet utilisant cette notion) (cons. 9) ;
4. Manque d'encadrement de la marge de manœuvre dont dispose le Ministre des affaires étrangères pour solliciter une enquête à l'encontre d'une personne (cons. 12) ;
5. Doute quant au caractère légitime de conférer au Ministre le pouvoir de solliciter l'avis préalable des autorités, organes, services ou organismes compétents avant la levée de la mesure de refus ou retrait de passeport ou carte d'identité alors que la mesure privative de liberté de la personne concernée a pris fin et encadrement de la marge de manœuvre dont dispose le Ministre dans ce cadre (cons. 13) ;
6. Suppression de l'article 28 de la loi précitée de 2015 car contraire à l'article 13 du RGPD (cons. 32)

Pour le surplus, l'Autorité est d'avis que les corrections suivantes doivent également être apportées à l'avant-projet de loi :

1. Limiter l'article 39/1 en projet aux cartes d'identité délivrées aux belges inscrits dans les registres consulaires (cons. 6) ;
2. Précision dans l'article 39/1 en projet de la finalité de l'obligation de communication des données (cons. 10) ;
3. Encadrement des communications de données émanant des autorités, organes, services ou organismes compétents en vue de la levée des mesures de refus, retrait et invalidation de carte d'identité et de passeport (cons. 14) ;
4. Adaptation des dispositions du code consulaire modifiées par l'article 6 de l'avant-projet de loi conformément aux remarques faites sur les dispositions relatives au refus, retrait et invalidation de la carte d'identité (cons. 15) ;
5. Adaptation de la formulation des articles 10 à 13 de l'avant-projet de loi pour que les membres du personnel désignés pour avoir accès aux données visées soient uniquement ceux qui exercent une fonction qui le nécessite (cons. 18) ;
6. Reformulation des articles 27/1 et 27/2 en projet pour une description plus claire des traitements de données visés et de leurs finalités (cons. 20 et 21) ;
7. Précision de la finalité de traitement pour laquelle les données de « Passban » seront conservées 10 ans après la levée du refus de délivrer le passeport ou la carte d'identité et limitation des données conservées aux seules nécessaires pour cette finalité statistique (cons. 24) ;
8. Reformulation des catégories de membres du personnel qui auront accès à la base de données « Passban » conformément aux considérants 26 à 28 ;
9. Soumission de ces membres du personnel à une obligation légale de confidentialité (cons. 29) ;

Avis 99/2018 - 12/12

10. Réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données sur la mise en place de la base de données « Passban » et les traitements de données liés (cons. 30) ;
11. Soumission de la base de données « Passban » et de ses communications de données périphériques à des mesures de sécurité élevées (cons. 31) ;

L'Administrateur f.f.,



An Machtens



Le Président



Willem Debeuckelaere