



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 107/2025 du 17 octobre 2025

Objet : Avis concernant un projet d'arrêté royal établissant un cadre de référence pour les finalités de traitements des données passagers (CO-A-2025-160).

Mots-clés : PNR – Passenger Name Record ; données voyageurs ; accès finalité répressive ; autorités compétentes.

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier ses articles 23 et 26 (ci-après « LCA ») ;

Vu le 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* (ci-après « RGPD ») ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD ») ;

Vu la demande d'avis de Madame Annelies Verlinden, ministre de la Justice, chargée de la Mer du Nord, et Monsieur Bernard Quintin, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris, reçue le 16 septembre 2025 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée au demandeur le 30 septembre 2025 ;

Vu les réponses communiquées par le demandeur le 7 octobre 2025 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée au demandeur le 8 octobre 2025 ;

Vu les réponses communiquées par le demandeur le 13 octobre 2025 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 17 octobre 2025, l'avis suivant :

L'Autorité ne publie en français et en néerlandais que les avis concernant les projets ou propositions de textes de rang de loi émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale ou de la Commission Communautaire Commune. La « Version originale » est la version qui a été validée.

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur a introduit auprès de l'Autorité une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal *établissant un cadre de référence pour les finalités de traitements des données passagers* (ci-après, « **le Projet** »). Le Projet établit la liste des infractions visées à l'article 8, § 1^{er}, de la Loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers* (ci-après, « **la Loi PNR** »). Cette demande a été introduite concomitamment à la demande traitée dans l'Avis de l'Autorité n° 108 du 17 octobre 2025 *concernant un projet d'arrêté royal établissant un cadre de référence pour la consultation des données ETIAS à des fins répressives* (CO-A-2025-161) (ci-après, « **l'Avis AR ETIAS** »). **Il convient de lire le présent Avis concomitamment à cet autre Avis.**

2. Le Projet établit la liste des infractions pénales visées aux paragraphes 1^{er} et 3 de l'article 8 de la Loi PNR. L'article 8, § 1^{er}, de la Loi PNR définit la finalité des traitements de données dans le cadre de la Loi PNR. Il dispose plus précisément que « *Les données des passagers peuvent uniquement être traitées à des fins de prévention, de détection, d'enquêtes et de poursuites en la matière, soit: 1° des infractions terroristes prévues par le Code pénal en vertu de la directive (UE) 2017/541 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme et remplaçant la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil et modifiant la décision 2005/671/JAI du Conseil; soit 2° des infractions de criminalité grave, listées à l'Annexe II de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, qui sont passibles d'une peine privative de liberté d'une durée maximale d'au moins trois ans au titre du droit national* ».

3. La Loi PNR transpose la Directive (UE) 2016/681 du Parlement et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière* (ci-après, « **la Directive PNR** »). A la suite d'arrêts de la Cour de justice et de la Cour constitutionnelle¹, la Loi PNR a été modifiée par la Loi du 16 mai 2024 modifiant la loi du 25 décembre 2016 *relative au traitement des données des passagers* (ci-après, « **la Loi de 2024** »).

¹ C.J.U.E. (Gr. Ch.), 21 juin 2022 (Ligue des droits humains c/ Conseil des ministres), aff. C-817/19 et C. Const., arrêt n° 131/2023 du 12 octobre 2023.

II. EXAMEN DU PROJET

II.1. Compétence de l'Autorité

4. L'Autorité soulève d'emblée qu'elle n'est **pas compétente à l'égard** des traitements de données à caractère personnel relevant de la responsabilité de **l'Unité d'information des passagers** mise en place par la Loi PNR. Celle-ci est soumise, selon les traitements de données concernés, au Titre 2 ou au sous-titre 5 du Titre 3 de la LTD². L'Autorité attire l'attention du demandeur quant à ce dernier point, sur le fait que **l'article 13, 1. et 2., de la Directive PNR**³ prévoit que s'applique aux traitements de données à caractère personnel effectués au titre de cette directive, la Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 *relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, soit désormais, la Directive 2016/680⁴. A ce propos, il convient de se référer *mutatis mutandis*, aux considérants nos 9-13 de l'Avis AR ETIAS.

5. Cela étant rappelé, **l'article 27 de la Loi PNR** prévoit que les « **autorités compétentes** » **peuvent introduire des demandes** visant à ce que des **données des passagers ou le résultat du traitement de ces données leur soient communiqués** et à ce que ceux/celles-ci fassent l'objet d'un traitement dans un cas spécifique, aux fins prévues à l'article 8 de la Loi PNR⁵. La Loi PNR **définit l'autorité compétente** en son article 4, 19°, comme « *une autorité mentionnée sur la liste notifiée à la Commission européenne en vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière* ». L'exposé des motifs de la Loi de 2024 indique que « *Une définition des "autorité compétente" est intégrée afin de permettre l'identification des autorités pouvant demander une évaluation postérieure (une recherche dans la base de données) des données PNR dans le cadre de l'article 27 nouveau de la présente loi. Ces autorités compétentes ne sont a priori pas uniquement les "services compétents" qui sont intégrés*

² Voir les articles 26, 7°, f), et 169 et 184 de la LTD.

³ « 1. Chaque État membre veille à ce que, pour tout traitement de données à caractère personnel effectué au titre de la présente directive, chaque passager dispose du même droit à la protection de ses données à caractère personnel, des mêmes droits d'accès, de rectification, d'effacement et de limitation, et droits à réparation et à un recours juridictionnel prévus dans le droit de l'Union et le droit national et en application des articles 17, 18, 19 et 20 de la décision-cadre 2008/977/JAI. Lesdits articles sont par conséquent applicables.

2. Chaque État membre veille à ce que les dispositions adoptées en droit national en application des articles 21 et 22 de la décision-cadre 2008/977/JAI concernant la confidentialité du traitement et la sécurité des données s'appliquent également à tous les traitements de données à caractère personnel effectués en vertu de la présente directive ».

⁴ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil*.

⁵ Voir le considérant n° 2.

***dans l'UIP. D'autres autorités** peuvent en effet être amenées à demander une évaluation postérieure des données PNR dans le cadre de leurs missions, **pour autant qu'une base légale spécifique le permette**. Il s'agit **surtout du Ministère public et les juges d'instruction** qui adressent actuellement des demandes à l'UIP sur la base de l'article 46septies du Code d'instruction criminelle. En vertu de l'article 7, paragraphe 3, de la directive PNR, ces autorités doivent être notifiées à la Commission » (mis en gras par l'Autorité). En outre, l'article 27, § 3, de la Loi PNR prévoit que la demande de l'autorité compétente « **est transmise à l'UIP après qu'elle a été approuvée au préalable par une autorité indépendante et impartiale**. Cette décision est jointe à la demande » (mis en gras par l'Autorité). La Loi PNR elle-même n'identifie pas directement quelle(s) est(sont) cette(ces) autorité(s).*

6. C'est la lecture des modifications apportées au droit belge par les **articles 14 à 17 de la Loi de 2024 qui permet d'identifier les autorités compétentes suivantes** :

- **L'Administrateur général des Douanes et Accises**, dont la demande doit être soumise à **l'Organe de contrôle de l'information policière**⁶ ;
- **Le Procureur du Roi**, qui doit obtenir l'autorisation préalable du **juge d'instruction**⁷ ;
- La **Sûreté de l'Etat** (ci-après, « **la VSSE** ») et le **Service Général du Renseignement et de la Sécurité des Forces armées** (ci-après, « **le SGRS** »), dont l'accès aux données est soumis au contrôle préalable du **président de la commission administrative** chargée de la surveillance des méthodes spécifiques et exceptionnelles de recueil de données par les services de renseignement et de sécurité (ci-après, « **la Commission BIM** »)⁸.

7. Interrogé à ce sujet par l'Autorité, le demandeur **a confirmé qu'il s'agissait des seules autorités compétentes** concernées.

8. Dans ce contexte et en l'état du droit positif, **l'Autorité est uniquement compétente à l'égard des demandes émanant des autorités judiciaires (le Procureur du Roi)**. Etant entendu à ce sujet que l'Autorité ne dispose en la matière **que de sa compétence d'avis** à l'égard des textes normatifs se rapportant aux opérations de traitement effectuées par les juridictions dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. Elle ne peut en effet pas être compétente pour contrôler ces derniers

⁶ Voir l'article 281, § 4, de la Loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977.

⁷ Voir l'article 46 septies du Code d'instruction criminelle.

⁸ Voir les articles 16/3 (concernant la méthode de recueil de données) et 43/1 (concernant la Commission BIM) de la Loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité*.

traitements de données et à ce sujet, **une lacune demeure en droit belge comme l'Autorité l'a souligné à plusieurs reprises**⁹.

9. S'agissant de la **condition d'indépendance** de l'entité chargée du contrôle de l'accès aux données, la Cour de justice avait précisé ce qui suit : « *À cet effet, une telle autorité doit jouir d'un statut lui permettant d'agir lors de l'exercice de ses missions de manière objective et impartiale et doit être, de ce fait, à l'abri de toute influence extérieure. Cette exigence d'indépendance impose que celle-ci ait la qualité de tiers par rapport à celle qui demande l'accès aux données, de sorte que la première soit en mesure d'exercer son contrôle à l'abri de toute influence extérieure. En particulier, **dans le domaine pénal, l'exigence d'indépendance implique que ladite autorité, d'une part, ne soit pas impliquée dans la conduite de l'enquête pénale en cause** et, d'autre part, ait une position de neutralité à l'égard des parties à la procédure pénale (voir, en ce sens, arrêt du 5 avril 2022, *Commission of An Garda Síochána e.a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, point 108 ainsi que jurisprudence citée)* » (mis en gras par l'Autorité).
10. Or s'agissant du juge d'instruction, l'article 55 du Code d'instruction criminelle dispose que « *L'instruction est l'ensemble des actes qui ont pour objet de rechercher les auteurs d'infractions, de rassembler les preuves et de prendre les mesures destinées à permettre aux juridictions de statuer en connaissance de cause. Elle est **conduite sous la direction et l'autorité du juge d'instruction*** » (mis en gras par l'Autorité). Le juge d'instruction est par conséquent directement susceptible d'être impliqué dans la conduite d'enquêtes pénales impliquant la consultation de données PNR. L'Autorité a interrogé le demandeur afin de clarifier si, lorsqu'une information judiciaire concernée 'devient/se transforme en' une instruction judiciaire, le juge d'instruction qui a délivré l'autorisation au procureur du Roi ne sera pas en charge de cette instruction. Celui-ci a répondu ce qui suit :

« *Er bestaat nog geen Unierechtspraak over het specifieke geval van Belgische onderzoeksrechters. Het Grondwettelijk Hof heeft zich hierover wel al uitgesproken in een verwijzingsarrest van vorig jaar (97/2024, 26-09-2025):*

<https://nl.const-court.be/public/n/2024/2024-097n.pdf>

Het GwH stelt: B.107.3 [...] Hoewel artikel 88bis, § 2, van het Wetboek van strafvordering niet voorziet in een specifiek rechterlijk toezicht op de toegang van de onderzoeksrechter tot de krachtens de artikelen 126/1 en 126/3 bewaarde gegevens, zij opgemerkt dat de onderzoeksrechter een onafhankelijke en 173 ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.097 onpartijdige magistraat is

⁹ Voir l'article 55, 3., du RGPD et notamment, l'Avis n° 163/2023 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465)*, considérants nos 5-9.

wiens optreden een essentiële waarborg is voor de inachtneming van de voorwaarden waaraan een aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven is onderworpen. Ook al hebben de beslissingen die hij neemt geen gezag van gewijsde, toch vloeien zij voort uit de uitoefening van de rechtsprekende functie en passen zij in het kader van een gerechtelijke procedure. Overigens volstaan de gemeenrechtelijke rechtsmiddelen tegen een beschikking van de onderzoeksrechter ter zake. Er dient met name te worden opgemerkt dat, in het kader van de strafprocedure, de beklaagde in dat verband over het recht beschikt om voor de onderzoeksgerechten of voor de vonnisrechter de nietigheid van een onderzoekshandeling aan te voeren die zijn recht op eerbiediging van het privéleven of zijn recht op een eerlijk proces schendt. [...] ».

11. L'Autorité prend acte de la réponse communiquée par le demandeur. Le passage juste cité de la décision de la Cour Constitutionnelle **ne répond toutefois pas à l'interrogation soulevée par l'Autorité**. Par ailleurs, le B.107.3, concernant le recours contre une éventuelle ordonnance du juge d'instruction prise sur la base de l'article 88*bis* du Code d'instruction criminelle¹⁰, poursuit *in fine* en indiquant que « *Par ailleurs, l'intéressé peut, en vertu de l'article 58 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données », déposer sans frais une plainte auprès de l'Autorité de protection des données en cas de traitement illicite de ses données à caractère personnel* ». Or comme l'Autorité vient toutefois de le souligner (considérant n° 8), le RGPD lui-même, semble exclure sa compétence de contrôle à l'égard des traitements de données relevant de la responsabilité d'un juge d'instruction. S'agissant de l'intervention du juge d'instruction en matière de consultation des données PNR, le demandeur devra rester **attentif aux éventuels développements de la jurisprudence de la Cour de justice** et il conviendra de veiller en pratique, à ce que cette intervention puisse **se réaliser dans les conditions fixées par la jurisprudence actuelle de la Cour de Justice**¹¹.
12. Enfin, l'Autorité a invité le demandeur à confirmer que la Proposition ayant donné lieu à l'adoption de la Loi de 2024 **n'a pas été soumise pour avis à l'Autorité**. Le demandeur a confirmé que la Commission Intérieur du Parlement avait décidé de ne pas demander (vu l'urgence) des avis relatifs à cette proposition de loi en 2024.

¹⁰ Cette disposition concerne le repérage de données de trafic de moyens de communications électroniques ainsi que la localisation de l'origine ou de la destination de communications électroniques, y compris la collaboration des opérateurs en la matière.

¹¹ Dans un autre domaine, celui du renseignement, le juge d'instruction se voit attribuer un rôle spécifique au sein de la Commission BIM, qui est bien distinct de l'activité menée par les services de renseignement et de sécurité. La Commission BIM (ou le juge d'instruction qui y est impliqué) ne conduit pas l'enquête de renseignement concernée. La Commission BIM est composée de membres effectifs et suppléants qui ont la qualité de magistrat. Parmi les membres effectifs, « un membre a la qualité de magistrat du ministère public et les deux autres ont la qualité de juge, dont un celle de juge d'instruction » et la « présidence de la commission est assurée par le magistrat ayant la qualité de juge d'instruction » (voir l'article 43/1 de la Loi du 30 novembre 1998 *organique des services de renseignement et de sécurité*).

13. L'Autorité souligne tout d'abord que l'article 36, 4. du RGPD dispose que « *Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement* », et que la Cour constitutionnelle veille au respect de cette formalité¹². Elle rappelle ensuite que conformément à l'article 26, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3^o de la LCA, **en cas d'urgence spécialement motivée** dans la demande d'avis, l'Autorité est tenue de rendre son avis dans un délai de **cinq jours ouvrables** compris comme tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux. Autrement dit, et ceci n'est pas neuf, il est toujours possible de consulter l'Autorité dans de réelles situations d'urgence.

II.2. Criminalité grave et liste d'infractions

14. S'agissant du critère de gravité des infractions concernées, l'Autorité **se réfère *mutatis mutandis* aux considérations et à l'approche détaillées dans les considérants nos 14-24 de l'Avis AR ETIAS adopté le même jour que le présent avis.**

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité est d'avis que :

1. L'attention du demandeur doit être attirée sur l'article 13, 1. et 2. de la Directive PNR et, *mutatis mutandis*, les développements des considérants nos 9-13 de l'Avis AR ETIAS (**considérant n° 4**). Parmi les quatre autorités compétentes pour introduire des demandes visant à ce que des données des passagers ou le résultat du traitement de ces données leur soient communiqués et à ce que celles-ci fassent l'objet d'un traitement dans un cas spécifique, aux fins prévues à l'article 8 de la Loi PNR, l'Autorité n'est compétente qu'à l'égard du Procureur du Roi et seulement s'agissant de sa compétence d'avis à l'égard des textes normatifs. Une lacune demeure en droit belge s'agissant du contrôle des traitements réalisés par les autorités judiciaires (**considérants nos 5-8**) ;

2. S'agissant de l'intervention du juge d'instruction en la matière, le demandeur devra rester attentif aux éventuels développements de la jurisprudence de la Cour de justice et il conviendra de veiller en pratique, à ce que cette intervention puisse se réaliser dans les

¹² « *Étant donné que les autorités de contrôle désignées par les États membres ont, en vertu de cette disposition, pour tâche « de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement de leurs données à caractère personnel », l'obligation découlant de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, lu en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, peut en principe, dans le cadre de la compétence de la Cour rappelée en B.11.3, être qualifiée de règle qui contribue à déterminer le mode d'élaboration de normes législatives et qui vise à garantir les droits et libertés qui sont reconnus par le titre II de la Constitution* », Cour Const., arrêt n° 157/2024 du 19 décembre 2024, B.17.2. Voir également, Cour Const., arrêt n° 26/2023 du 16 février 2023, à B.30.1 à B.30.9.

conditions fixées par la jurisprudence actuelle de la Cour de Justice (**considérants nos 9-**
Error! Reference source not found.) ;

3. La proposition de loi à la base de la Loi de 2024 aurait dû être soumise pour avis à l'Autorité
(**considérants nos 12-13**) ;

4. S'agissant du critère de gravité des infractions concernées, il convient de se référer *mutatis
mutandis* aux considérations et à l'approche détaillées dans les **considérants nos 14-24 de
l'Avis AR ETIAS (considérant n° 14)**.

Pour le Service d'Autorisation et d'Avis,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice