



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 114/2025 du 27 octobre 2025

Objet : Avis concernant :

- **Un projet d'arrêté royal *relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC, portant exécution de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports, titres de voyage belges et titres de voyage provisoires de l'Union européenne et modifiant l'annexe 1 au Code consulaire* (CO-A-2025-170)**
- **Un projet d'arrêté ministériel *relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC* (CO-A-2025-171)**

Mots-clés : Titre de voyage provisoire de l'Union européenne – subdélégation – communication des données à caractère personnel

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 Monsieur Maxime Prévot, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et de la Coopération au développement, (ci-après « le demandeur »), reçue le 3 octobre 2025 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 16 octobre 2025 ;

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.

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après, « l'Autorité »), émet, le 27 octobre 2025, l'avis suivant :

I. Objet et contexte de la demande d'avis

1. Le demandeur a sollicité l'avis de l'Autorité concernant deux projets d'arrêtés :
 - Un projet d'arrêté royal *relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC, portant exécution de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports, titres de voyage belges et titres de voyage provisoires de l'Union européenne et modifiant l'annexe 1 au Code consulaire* (ci-après, « **le projet d'arrêté royal** ») ;
 - Un projet d'arrêté ministériel *relatif à l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC* (ci-après, « **le projet d'arrêté ministériel** »).
2. Ainsi que leur intitulé l'indique, chaque projet transpose partiellement la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC (ci-après, « **la directive 2019/997** »).
3. L'objet principal de cette directive est de déterminer le modèle uniforme du titre de voyage provisoire de l'Union européenne (ci-après, « **TVP UE** ») et de fixer les règles et procédures relatives à sa délivrance.
4. Le TVP UE est défini comme « *un titre de voyage délivré par un Etat membre à un citoyen non représenté¹ dans un pays tiers aux fins d'un trajet unique vers l'Etat membre de nationalité ou l'Etat membre de résidence du citoyen, à la demande du citoyen, ou, à titre exceptionnel, vers une autre destination* »². Le TVP UE peut notamment être délivré en cas de perte, de vol ou de destruction du passeport, ou lorsque celui-ci ne peut être obtenu dans un délai raisonnable. Le législateur européen a ainsi souhaité garantir que tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'Etat membre dont il est ressortissant n'a pas de représentation diplomatique, d'une protection consulaire équivalente à celle offerte aux ressortissants de cet Etat membre.

¹ L'article 2, 1) de la directive 2019/997 définit le citoyen non représenté comme « *tout citoyen ayant la nationalité d'un Etat membre qui n'est pas représenté dans un pays tiers conformément à l'article 6 de la directive (UE) 2015/637* ».

² Art. 3.1 de la directive 2019/997. Les Etats membres peuvent aussi décider de délivrer les TVP UE à d'autres bénéficiaires.

5. En pratique, les citoyens non représentés peuvent solliciter un TVP UE auprès de l'ambassade ou du consulat de n'importe quel Etat membre. L'Etat membre saisi de la demande est tenu de consulter, dans les meilleurs délais, et au plus tard dans les deux jours ouvrables suivant la réception de la demande, l'Etat membre de nationalité en vue de vérifier la nationalité et l'identité du demandeur. Il doit lui communiquer toutes les informations pertinentes, et notamment :

*« a) le nom et le(s) prénom(s), la nationalité, la date de naissance et le sexe du demandeur ;
 b) une image faciale du demandeur prise par les autorités de l'Etat membre prêtant assistance au moment de la demande ou, uniquement dans le cas où ce n'est pas faisable, une photographie scannée ou numérique du demandeur, [...] ;
 c) une copie ou une copie scannée de tous les moyens d'identification disponibles, par exemple la carte d'identité ou le permis de conduire et, si ces informations sont disponibles, le type et le numéro du document remplacé et le numéro de registre national ou le numéro de sécurité sociale »³*

6. Dans les jours qui suivent la réception des informations, l'Etat membre de nationalité confirme si le demandeur est l'un de ses ressortissants. En cas de confirmation, l'Etat membre qui traite la demande délivrera le TVPU UE dans les deux jours ouvrables. L'Etat membre de nationalité peut également s'opposer à ce qu'un TVP UE soit délivré à l'un de ses ressortissants, auquel cas il lui revient d'assurer la protection consulaire du citoyen concerné.
7. La Belgique a transposé partiellement⁴ la directive 2019/997 par la loi du 16 juillet 2025 *portant l'implémentation du titre de voyage provisoire de l'Union européenne tel que visé dans la directive (UE) 2019/997 du Conseil du 18 juin 2019 établissant un titre de voyage provisoire de l'Union européenne et abrogeant la décision 96/409/PESC* (ci-après, « **la loi du 16 juillet 2015** »). Cette loi modifie la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges (ci-après, « **la loi du 10 février 2015** »). Comme précisé dans l'exposé des motifs de la loi du 10 février 2015, l'insertion des dispositions relatives aux TVP UE dans cette loi se justifie par le fait qu'elle contient toutes les dispositions relatives au traitement des données à caractère personnel nécessaires à la délivrance des différents documents de voyage et d'identité belges qui sont de la compétence du SPF Affaires étrangères.

³ Art. 4.2 de la directive 2019/997.

⁴ Cette loi transpose les dispositions de la directive relatives au traitement des données à caractère personnel en vue de la délivrance d'un TVP UE.

8. Un **nouveau chapitre 7/2** intitulé « *Traitement automatisé de données à caractère personnel en vue de la délivrance du titre de voyage provisoire de l'Union européenne* » a dès lors été inséré dans la loi du 10 février 2015. Ce chapitre établit les principes généraux applicables à la délivrance du TVP UE, détermine la finalité des traitements de données à caractère personnel nécessaires, les catégories de données à caractère personnel pouvant être traitées à cette fin, les délais de conservation de ces données, ainsi que les personnes ayant accès à ces données.
9. L'Autorité **s'est prononcée sur le projet de loi précité dans son avis n°106/2024** du 29 novembre 2024⁵.
10. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis détermine le coût, les modalités et les conditions de délivrance du TVP UE. Il confère également plusieurs habilitations au Ministre, portant notamment sur :
 - La procédure de consultation entre Etats membres ;
 - Les données à mentionner sur la vignette apposée sur le TVP UE ;
 - La désignation des services chargés de la destruction des titres délivrés ;
 - L'organisation de la communication de statistiques à la Commission européenne.
11. Le projet d'arrêté ministériel met en œuvre ces habilitations.

II. **Examen des projets**

12. L'Autorité fait remarquer que, compte tenu de la grande précision et de l'exhaustivité de la directive 2019/997, **la marge de manœuvre du législateur belge** en termes de protection des données à caractère personnel est très **limitée**. En effet, la directive 2019/997 détermine une série d'éléments essentiels des traitements de données qu'elle rend nécessaires⁶, qui ont été transposés en droit belge par la loi du 16 juillet 2025. L'Autorité ayant déjà émis un avis sur cette loi, **elle n'identifie pas de dispositions dans les projets d'arrêtés soumis qui appelleraient des modifications au regard de la protection des données à caractère personnel**. Elle formule néanmoins les observations suivantes, **à titre de points d'attention**.
13. Concernant le projet d'arrêté royal, l'Autorité attire l'attention de l'auteur du projet sur la **formulation de l'article 10**, qui prévoit que le ministre « *détermine les données qui doivent être remplies sur la vignette titre de voyage provisoire de l'Union européenne et la façon dont elles doivent être remplies* ».

⁵ Cet avis est disponible sur <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n0-106-2024.pdf>

⁶ La directive 2019/997 définit la finalité du traitement (article 15), les catégories de données à caractère personnel traitées (article 4), les personnes concernées (article 7), les délais de conservation des données (article 15), les droits des personnes concernées (article 15).

14. Si la notion de « *données* » visée dans cette disposition **inclut des données à caractère personnel**, ce qui est fort probable, il y a lieu d'éviter tout doute quant au fait que cette délégation **permet uniquement au ministre de « préciser »** les données qui peuvent être traitées parmi les catégories de données visées par la Directive et par la loi⁷.
15. L'article 13 du projet d'arrêté royal prévoit que le ministre désigne le service chargé de collecter et de transmettre chaque année à la Commission les **statistiques** mentionnées dans cette disposition⁸. Interrogée sur la nature des données ainsi collectées et communiquées, la déléguée du Ministre a répondu que « *les données statistiques obtenues sont extraites d'un outil ne comportant aucunes données à caractère personnel. Les statistiques transmises à la Commission européenne n'ont par conséquent pas besoin d'être anonymisées. Elles se limitent à des données chiffrées (nombre de documents délivrés, nombre de cas de fraude...) et des éléments purement factuels, à savoir le poste consulaire ayant délivré le document et la nationalité du demandeur, comme cela est déjà le cas actuellement dans le cadre des demandes informatives de la Commission. La directive consacre désormais cette pratique, auparavant effectuée à la demande de la Commission européenne, en la rendant obligatoire pour les États membres* ».
16. L'Autorité **prend note** de ces précisions et du fait que seules des données chiffrées⁹, à caractère purement statistique, seront transmises à la Commission
17. Concernant le projet d'arrêté ministériel, l'Autorité relève que l'article 4 du projet organise la procédure de délivrance des TVP UE, **y compris la communication entre Etats membres des données** à caractère personnel listées à l'article 4.2 de la directive 2019/997. A cet égard, l'Autorité **réitère les remarques qu'elle a formulées** aux considérants 24 à 27 de son avis n°106/2024.
18. L'Autorité insiste sur l'importance de garantir un **haut niveau de sécurité pour les communications** de données à caractère personnel effectuées dans ce cadre, en particulier

⁷ L'utilisation du terme « déterminer » pourrait être interprétée comme conférant au Ministre un blanc-seing en ce qui concerne la définition des données traitées, sans tenir compte des catégories de données déterminées par la Directive/ loi, ce qui serait problématique. L'Autorité rappelle qu'une délégation au Ministre ne peut se concevoir que pour des mesures d'exécution d'ordre secondaire ou relatives à des points de détail, voire techniques. Voir notamment l'avis 52.673/2 du Conseil d'état du 23 janvier 2013, point 3 et l'avis 66.676/3 du Conseil d'état du 26 novembre 2019, point 8.2.

⁸ Cette disposition transpose l'article 16 de la directive 2019/997 qui prévoit que « 1. Les Etats membres assurent un suivi régulier de l'application de la présente directive sur la base des indicateurs suivants :

- a) Le nombre de TVP UE délivrés en application de l'article 3 et de la nationalité du bénéficiaire ;
- b) Le nombre de TVP UE délivrés en application de l'article 7 et la nationalité du bénéficiaire ;
- c) Le nombre de cas de fraude et de contrefaçon liés aux TVP UE.

2. Les Etats membres organisent la production et la collecte des données nécessaires pour mesurer le changement survenant dans les indicateurs mentionnés au paragraphe 1 et fournissent des informations à la Commission sur une base annuelle ».

⁹ L'Autorité rappelle que l'identification d'une personne ne vise pas uniquement la possibilité de retrouver son nom et/ ou son adresse mais également la possibilité de l'identifier par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.

au regard des risques pour la sécurité des données que génèrent les détournements de finalité et des fuites de données à caractère personnel. Les échanges opérés par les postes consulaires de carrière, les missions diplomatiques ou les agences consulaires doivent être **strictement encadrés**.

19. L'Autorité recommande que les échanges d'informations avec les autorités étrangères soient effectués via une **plateforme sécurisée dédiée**. En l'absence d'un tel outil, elle rappelle que **la communication de données à caractère personnel sensibles par courriel est à proscrire**.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité formule néanmoins les observations suivantes :

- Si des données à caractère personnel sont effectivement visées par l'article 10 du projet d'arrêté royal, revoir sa formulation (**cons. 13 et 14**) ;
- Veiller à ce que les échanges de données à caractère personnel avec les autorités étrangères s'effectuent via des canaux de communication sécurisés (**cons. 17 à 19**).

L'Autorité considère que les projets n'appellent pas d'autre remarque particulière au regard de la protection des données à caractère personnel requérant une modification de ces projets.

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