Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n°200/2026 du 22 septembre 2026

Objet : Avis concernant un avant-projet de loi relatif à la création du National Travel Targeting Center et au traitement des informations préalables sur les passagers (API) en vue d'améliorer le contrôle aux frontières et de lutter contre l'immigration illégale (ADV-2026-00133)

Mots-clés : PNR – Passenger Name Record ; données voyageurs ; contrôle aux frontières ; lutte contre l'immigration illégale ; Directive et Règlements API ; Directive PNR ; Règlement ETIAS ; National Travel Targeting Center (NTTC) ; Unité Nationale ETIAS (UNE) ; Unité d'Information des Passagers (UIP)

Version originale

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 Bernard Quintin, ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé de Beliris, recevable le 7 août 2026 ;

Vu la demande d'informations complémentaires adressée au Demandeur le 20 août 2026 ;

Vu les informations complémentaires reçues le 25 août 2026 ;

Le Service d'Autorisation et d'Avis de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») émet, le 22 septembre 2026, l'avis suivant :

Pour les textes normatifs émanant de l'Autorité fédérale, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, les avis sont en principe disponibles en français et en néerlandais sur le site Internet de l'Autorité. 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 avant-projet de loi *relatif à la création du National Travel Targeting Center et au traitement des informations préalables sur les passagers (API) en vue d'améliorer le contrôle aux frontières et de lutter contre l'immigration illégale* (ci-après « **le Projet** »).

2. L'exposé des motifs du Projet indique que « *Dans son arrêt n° 131/2023, la Cour constitutionnelle*[(ci-après, « **l'arrêt de la Cour constitutionnelle** »)]*, a annulé le Chapitre 11 de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers (ci-après « **la** **[L]oi PNR** »). Celui-ci était dédié à la transposition de la directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers (ci-après « **la** **[D]irective API** »). Cette annulation fait suite à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après « la CJUE ») dans l'affaire C-817/19 Ligue des droits humains, en particulier les points 287 à 291* ». Il poursuit : « *La Cour constitutionnelle demande dès lors au législateur d'organiser la collecte des données API pour les finalités de contrôle des frontières de manière conforme aux dispositions de la directive API. Il a été décidé de ne plus transposer la directive API dans la loi PNR pour éviter toute confusion concernant les finalités de traitement et les champs d'application respectifs de la directive API et de la directive PNR (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)* » (mis en gras par l'Autorité).

3. Le Projet institue en outre le National Travel Targeting Center (ci-après, « **le NTTC** »).

II. EXAMEN DU PROJET

Le présent avis est structuré comme suit :

II.1. Les données API 3

II.2. Autorités frontalières, NTTC, eu-LISA et responsabilités au regard des traitements de données 6

II.3. Relations entre le NTTC d'une part, et l'UNE et l'UIP d'autre part 10

II.4. Divers 12

II.1. Les données API

4. L'exposé des motifs du Projet indique qu'il est toujours nécessaire de transposer la Directive API malgré l'existences de deux Règlements européens API (soit, le « **Règlement API 2025/12** »[1] et le « **Règlement API 2025/13** »[2]), car l'entrée en service du routeur européen (soit, l'infrastructure informatique qui permettra à terme la collecte auprès des transporteurs concernés et le transfert vers les autorités compétentes des Etats membres de l'ensemble des données des passagers (API et PNR)[3], ci-après « **le routeur** »), à laquelle l'entrée en vigueur de dispositions du Règlement API 2025/12 est soumise, devra être déterminée par la Commission européenne et demeure incertaine.

5. Ces textes normatifs et le Projet s'inscrivent dans le contexte du **transport aérien** (en substance, en provenance d'un pays tiers à l'Union, à destination de celle-ci – ou la Belgique s'agissant du Projet, voir son article 6) et du **Code frontières Schengen**[4]. Les transporteurs aériens ont l'obligation de transférer les « **Données API** », soit des « *informations préalables sur les passagers* », qui en droit européen, sont définies comme telles dans les **articles 3, 9), 4, 2., et 3. du Règlement API 2025/12**[5], et comme « *renseignements* » dans **l'article 3., 2., de la Directive API**, et qui, en droit belge, sont définies dans **l'article 9, § 1er, 18°, de la Loi PNR**[6]. A juste titre, le Projet doit être basé

---

[1] Règlement (UE) n° 2025/12 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 *relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil*.

[2] Règlement (UE) 2025/13 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 *relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers 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, et modifiant le règlement (UE) 2019/818*.

[3] Voir l'article 3, 4°, du Projet, l'article 11 du Règlement API 2025/12 et l'article 9 du Règlement API 2025/13.

[4] Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 *concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*.

[5] Soit :

« *2. Les données API se composent uniquement des données suivantes concernant chaque passager du vol: a) le nom (nom de famille), le ou les prénoms; b) la date de naissance, le sexe et la nationalité; c) le type de document de voyage, le numéro du document de voyage et le code à trois lettres du pays de délivrance du document de voyage; d) la date d'expiration de la validité du document de voyage; e) le numéro d'identification d'un dossier passager utilisé par un transporteur aérien pour repérer un passager dans son système d'information (code repère du dossier passager); f) les informations relatives aux sièges correspondant au siège de l'aéronef attribué à un passager, lorsque ces informations sont disponibles; g) le ou les numéros de l'étiquette ou des étiquettes des bagages ainsi que le nombre de bagages enregistrés et leur poids, lorsque ces informations sont disponibles; h) un code indiquant la méthode utilisée pour obtenir et valider les données visées aux points a) à d)* »

et

« *3. Les données API se composent également uniquement des informations de vol suivantes concernant le vol de chaque*

passager: a) le numéro d'identification du vol ou, lorsqu'il s'agit d'un vol en partage de code entre transporteurs aériens, les numéros d'identification du vol ou, à défaut, un autre moyen clair et approprié d'identification du vol; b) le cas échéant, le point de passage frontalier d'entrée sur le territoire de l'État membre; c) le code de l'aéroport d'arrivée ou, lorsqu'il est prévu que le vol atterrisse dans un ou plusieurs aéroports sur le territoire d'un ou de plusieurs États membres auxquels le présent règlement s'applique, les codes des aéroports d'escale sur le territoire des États membres concernés; d) le code de l'aéroport de départ du vol; e) le code de l'aéroport du point d'embarquement initial, le cas échéant; f) la date et l'heure locales de départ; g) la date et l'heure locales d'arrivée; h) les coordonnées du transporteur aérien; i) le format utilisé pour le transfert des données API ».

[6] Soit :

« *toutes les données préalables sur les passagers (données API) qui ont été collectées et qui contiennent au maximum:- le type, le numéro, le pays de délivrance et la date d'expiration du document de voyage;- la nationalité, le nom de famille et prénom, le sexe et la date de naissance du passager;- le transporteur/opérateur de voyage, le numéro du transport, la date, l'heure et le lieu de départ, a date, l'heure et le lieu d'arrivée;- le nombre total de personnes transportées; - le numéro de*

sur la **définition consacrée dans la Directive API** dès lors que le Règlement API 2025/12, qui n'est pas encore en vigueur, contient une liste plus extensive de données. L'exposé des motifs du Projet indique que la « *liste* [des données visées par la Directive API] *a par ailleurs été valablement transposée à l'article 9, § 1er, 18°, de la Loi PNR, laquelle a été validée par la Cour constitutionnelle (voir les points B.33.6.1. à B.33.6.4 de l'arrêt précité)* ». L'Autorité semble pourtant observer que la Cour constitutionnelle s'est exprimée à ce sujet à propos de la mise en œuvre de la Directive PNR[7], qu'elle indique elle-même que « *Les données API visées à l'article 9, § 2, de la loi du 25 décembre 2016 reprennent, pour l'essentiel, les données visées à la rubrique 18 de l'annexe I de la directive PNR et sont donc plus larges que les données qui étaient visées par l'article 3, paragraphe 2, de la directive API* » (B.29.2.2.), et que l'arrêt de la Cour de justice sur lequel elle fonde sa décision (cité en B.30.2., p. 67 de l'arrêt[8]), s'agissant de cette rubrique 18, établit bien la distinction entre les données API indiquées dans cette rubrique et les données API visées à l'article 3, 2., de la Directive API. Interrogé à ce sujet, le Demandeur a répondu ce qui suit :

> « *Les matières API et PNR sont néanmoins imbriquées dans la mesure où les données API peuvent être incluses dans les données PNR. Tant la CJUE que la Cour constitutionnelle ont dû se prononcer sur des aspects de la directive API dans le cadre de l'analyse de la directive et de la loi PNR.*
> *Il nous semble important d'avoir une liste identique des données API dans les deux lois API et PNR. Il s'agit des mêmes données. Les nouveaux règlements API reprennent aussi une liste de données identique dans les deux articles 4.*
> *La CJUE a considéré que les données API couvrent celles mentionnées au point 18 de l'Annexe I de la Directive PNR* ***et*** *celles de l'article 3, §2, de la directive API :*
> *« 138. Comme M. l'avocat général l'a relevé, en substance, aux points 156 à 160 de ses conclusions, il ressort de cette rubrique 18, lue à la lumière des considérants 4 et 9 de la directive PNR, que les renseignements auxquels elle se réfère sont exhaustivement les données API énumérées à ladite rubrique ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 2, de la directive API. »*

---

siège;- le code repère du PNR;- le nombre, le poids et l'identification des bagages;- le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire national;».

[7] Voir également, à propos des questions préjudicielles posées, les points B.13.2. et B.14. de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

[8] Et la Cour de justice de conclure :

« *Ainsi, la rubrique 18, à la condition qu'elle soit interprétée comme ne couvrant que les renseignements expressément visés par cette même rubrique* ***ainsi qu****'audit article 3, paragraphe 2, de la directive API, peut être considérée comme répondant aux exigences de clarté et de précision [voir, par analogie, avis 1/15 (Accord PNR UE-Canada), du 26 juillet 2017, EU:C:2017:592, point 161]* » (mis en gras par l'Autorité).

Voir encore le point B.33.6.1., dernier alinéa, de l'arrêt de la Cour constitutionnelle :

« *En ce qui concerne la rubrique 18 de la directive PNR, la Cour de justice a jugé qu'à la condition qu'elle soit interprétée comme ne couvrant que les renseignements expressément visés par cette même rubrique ainsi qu'audit article 3, paragraphe 2, de la directive API, cette rubrique peut être considérée comme répondant aux exigences de clarté et de précision (points 137-139)* ».
Et la conclusion de la Cour sur le sujet, à l'avant-dernier alinéa du B.33.6.4. : « *En visant expressément, parmi les données API, à savoir les données recueillies au stade du check-in et de l'embarquement, les informations concernant le siège et les bagages, l'article 9, § 2, 13° et 15°, de la loi du 25 décembre 2016 ne crée dès lors pas de données additionnelles par rapport à la liste des données à collecter en vertu de l'article 9, § 1er, 14° et 16°, et répond ainsi aux exigences de clarté et de précision et de proportionnalité* ».

Ce que la Cour constitutionnelle a validé, c'est la liste des données API reprise à l'article 9, §1, 18°, de la loi PNR et il nous semblait cohérent de s'y référer dans la loi API pour éviter toute autre interprétation ou contestation.
[…] ».

6. **L'Annexe I, 18., à** 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* (« **la Directive PNR** ») vise « *Toute information préalable sur les passagers (données API) qui a été recueillie (y compris le type, le numéro, le pays de délivrance et la date d'expiration de tout document d'identité, la nationalité, le nom de famille, le prénom, le sexe, la date de naissance, la compagnie aérienne, le numéro de vol, la date de départ, la date d'arrivée, l'aéroport de départ, l'aéroport d'arrivée, l'heure de départ et l'heure d'arrivée)* ». Et **l'article 3., 2., de la Directive API,** qui poursuit une autre finalité que la Directive PNR, vise « *le numéro et le type du document de voyage utilisé;- la nationalité;- le nom complet;- la date de naissance;- le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire des États membres;- le code de transport;- les heures de départ et d'arrivée du transport;- le nombre total des personnes transportées;- le point d'embarquement initial* ».

7. **L'article 9, § 1er, 18°, de la Loi PNR vise** « *toutes les données préalables sur les passagers (données API) qui ont été collectées et qui contiennent au maximum:- le type, le numéro, le pays de délivrance et la date d'expiration du document de voyage;- la nationalité, le nom de famille et prénom, le sexe et la date de naissance du passager;- le transporteur/opérateur* [la rubrique **9.** de l'Annexe I à la Directive PNR vise l' « *Agence de voyages/agent de voyages* » et « *l'opérateur* », n'est pas en tant que tel visé, tandis qu'en visant le code de transport, la Directive API vise bien par la même occasion le transporteur, soit la compagnie aérienne)] *de voyage, le numéro du transport, la date, l'heure et le lieu de départ, a date, l'heure et le lieu d'arrivée;- le nombre total de personnes transportées* [(visé à la rubrique **17.** de l'Annexe I à la Directive PNR]*; - le numéro de siège* [(visé à la rubrique **14.** de l'Annexe I à la Directive PNR]*;- le code repère du PNR* [(visé à la rubrique **1.** De l'Annexe I à la Directive PNR)]*;- le nombre, le poids et l'identification des bagages* [(visé à la rubrique **16.** de l'Annexe I à la Directive PNR)]*;- le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire national* ». Ces données qui sont visées par d'autres rubriques de l'Annexe I à la Directive PNR sont d'ailleurs le cas échéant également reprises par ailleurs dans le paragraphe 1er, de l'article 9 de la Loi PNR (voir les 1°, 14° et 16°).

8. Autrement dit, cette disposition consacre une liste de données qui **va au-delà des données visées par l'article 3., 2., de la Directive API et au-delà des données visées à la rubrique 18) de l'Annexe I à la Directive PNR**. Dans ces conditions, jusqu'à ce que soient applicables les articles 3, 9), 4, 2., et 3 du Règlement API 2025/12, l'Autorité est d'avis qu'**il appartient au Demandeur :**

- Soit **d'adapter la définition des données API dans l'article 3, al. 2, 1°, du Projet, conformément à liste de données visée à l'article 3, 2., de la Directive API**. Ceci est la solution privilégiée par l'Autorité pour des raisons de protection des données et de sécurité juridique. S'il est vrai que le Règlement API 2025/12 prévoit une liste plus longue de données, ce dernier implique néanmoins un traitement de données présentant une ingérence plus grande dans les droits et libertés des personnes concernées et il n'est pas encore d'application en droit positif (voir l'article 46, al. 2, du Règlement API 2025/12) ;

- Soit de reprendre directement dans la l'article 3, al. 2, 1°, du Projet la liste des données API reprises dans l'article 9, § 1er, 18°, de la Loi PNR (dans la logique poursuivie par le Projet de distinguer les finalités API des finalités PNR), **et surtout**, **de justifier clairement dans l'exposé des motifs du Projet** le raisonnement et la position de la Cour constitutionnelle sur la base desquels le Demandeur déduit de l'arrêt de cette Cour que la liste de données à l'article 3, 2., de la Directive API pourrait être, dans la transposition de cette Directive et aux fins des traitements de données prévus par celle-ci, étendue à la liste des données reprise dans l'article 9, § 1er, 18°, de la Loi PNR.

II.2. Autorités frontalières, NTTC, eu-LISA et responsabilités au regard des traitements

9. Les traitements de données à caractère personnel réalisés dans le cadre du Projet et du Règlement API sont **soumis au RGPD**, conformément à l'article 14 du Projet et au Règlement API 2025/12 lui-même (voir les articles 7, 18, 19 et 22 de ce Règlement).

10. Conformément aux articles 12, al. 1er, b), et 14, 1., 2., et 4., du Règlement API 2025/12, ce sont les **« *autorités frontalières* » qui seules peuvent avoir accès au routeur**. L'article 1er, 7), de ce Règlement définit « ***l'autorité frontalière compétente*** » comme « *l'autorité habilité par un Etat membre à* ***effectuer des vérifications aux frontières*** *et qui fait l'objet d'une désignation et d'une notification par ledit Etat membre conformément à l'article 14, paragraphe 2* » (mis en gras par l'Autorité). L'article 23, 1., du Règlement API 2025/12 prévoit notamment que « *les Etats membres veillent à ce que* ***leurs autorités frontalières compétentes*** *soient connectées au routeur. Ils veillent à ce que les systèmes et l'infrastructure des autorités frontalières compétentes pour la réception et le traitement ultérieur des données API transférées en application du présent règlement soient intégrés au routeur* » (mis en gras par l'Autorité).

11. L'article 5 du Projet prévoit que « ***Le NTTC est le point central*** *de réception des données des passagers, telles que définies à l'article 4, 17°, de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, qu'elles lui soient directement transférées par les transporteurs visés à l'article 4, 1°, de la même loi ou communiquées par le routeur* » (mis en gras par l'Autorité). Et l'article 11

prévoit que, dès réception des données transmises par les transporteurs aériens, le NTTC « *les transmet à **l'autorité compétente*** […] », celle-ci étant définie par l'article 3, 3°, du Projet comme « *les **services de police** chargés du contrôle des frontières* » (mis en gras par l'Autorité).

12. **Remarque sur la compétence de l'Autorité** : l'Autorité ne se prononce pas en l'espèce sur les traitements de données relevant de la responsabilité des services de police, ceux-ci relevant de la compétence, en tant qu'autorité de protection des données, de l'Organe de Contrôle de l'information policière (« **le COC** »). L'Autorité observe néanmoins ce qui suit, dans l'exposé des motifs : « *Seuls les services de police se sont montrés intéressés pour effectuer le traitement prévu par la directive, tel que décrit à l'article 12 de la présente loi. Cette définition ne préjuge pas de la compétence de l'Office des étrangers dans cette matière* ».

13. S'agissant du **NTTC**, conformément à l'article 4 du Projet : *Il est institué, au sein du **Centre de crise national**, une direction dénommée **National Travel Targeting Center**, ci-après «**le NTTC**», **qui assure la gestion et la coordination des missions attribuées à** : - **l'Unité d'information des passagers**, par la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données, des passagers et ses arrêtés d'exécution* [soit, « **l'UIP** »], *et à - **l'Unité nationale ETIAS**, par le règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, la loi du 29 mars 2024 relative à la création et à l'organisation des missions de l'Unité nationale ETIAS (U.N.E.) et ses arrêtés d'exécution* [soit, « **l'UNE** »] » (mis en gras et souligné par l'Autorité).

14. Dans ce contexte, **l'Autorité a interrogé le Demandeur quant à la qualité du NTTC en tant qu'« *autorité frontalière* » et quant à la manière dont son intervention est justifiée dans le cadre du Règlement API 2025/12**. Celui-ci a répondu ce qui suit :

> « *L'exposé des motifs mentionne que « les deux règlements API offrent aux Etats membres la possibilité d'établir un point central de réception des données API/PNR qui seront à terme transmises par le routeur européen plutôt que de mettre en place une connexion au routeur avec chacune des autorités compétentes concernées (voyez **les considérants 25***[([9])] *des*

[9] Selon lequel :

« *En vertu du présent règlement, le routeur devrait transmettre les données API, de manière automatisée, aux autorités frontalières compétentes concernées, qui devraient être déterminées sur la base du point de passage frontalier d'entrée sur le territoire de l'État membre mentionné dans les données API en question. Dans le but de faciliter le processus de distribution, chaque État membre devrait indiquer quelles autorités frontalières sont compétentes pour recevoir les données API transmises par le routeur. **Les États membres ont la possibilité de créer un point d'entrée unique pour les données qui reçoit les données API du routeur et les transmet, immédiatement et de manière automatisée, aux autorités frontalières compétentes de l'État membre concerné.** Afin de garantir le bon fonctionnement du présent règlement et dans un souci de transparence, les informations relatives aux autorités frontalières compétentes devraient être rendues publiques* » (mis en gras par l'Autorité).

deux règlements API). C'est le choix opéré par la Belgique qui a déjà développé l'infrastructure et l'expertise nécessaire au niveau du National Travel Targeting Center (ci-après « le NTTC »), établi au sein du Centre de crise national. »

Cette possibilité sera concrétisée dans l'acte d'exécution visé à l'article 14, §5, du règlement, encore en draft, *à traiter comme une information confidentielle :* […]

Le NTTC est une organisation « neutre » du point de vue des finalités de traitement prévues pour les données API et PNR dans les directives correspondantes. Son rôle sera purement celui d'une boîte aux lettres qui transmettra soit à l'UIP soit à la Police les données que ces autorités peuvent traiter pour leurs finalités respectives » (mise en gras modifiée par l'Autorité).

15. L'Autorité prend acte de la **réponse communiquée par le Demandeur selon laquelle un acte d'exécution permettra qu'une autorité qui n'est pas une autorité frontalière puisse jouer le <u>rôle purement technique et automatique</u>** dévolu au NTTC par les articles 5, 8, § 1er, 11 et 15, § 1er, du Projet[10]. Pour le reste, la formulation de l'article 3, 1., de la Directive API apparaît moins limitative que celle du Règlement API 2025/12. Dans ce contexte, **l'Autorité est d'avis que l'article 11 du Projet, comme l'article 15 du Projet, doit également se référer aux données transférées par (collectées via) le Routeur**, dès lors que cette disposition fixe la mission d'intérêt public du NTTC en la matière.

16. Cela étant précisé, **si néanmoins l'acte d'exécution annoncé par le Demandeur ne prévoyait pas, à terme, la possibilité retenue dans le Projet, il conviendrait d'adapter la Loi adoptée sur la base du Projet**. Car en l'état du dispositif du Règlement API 2025/12, ce dernier (y compris son considérant n° 25) pourrait être lu de manière telle que le « *point d'entrée unique* » auquel se réfère le Demandeur doive être une autorité frontalière. Ce point est également important s'agissant des responsabilités au regard du traitement de données dès lors que l'article 18, 2., al. 2, du Règlement

[10] En ce qui concerne les **<u>finalités du traitement</u>**, l'Autorité a invité le Demandeur à confirmer que le rôle du **NTTC** est exclusivement d'assurer le transfert des données API depuis les transporteurs aériens (ou le routeur) vers les services de police chargés du contrôle des frontières (articles 8, § 1er, et 11 du Projet) afin que ces derniers puissent exécuter les finalités qu'ils poursuivent (article 12 du Projet) (autrement dit, et notamment, le NTTC ne traitera pas ces données pour des fins qui lui sont propres). Le Demandeur a répondu que :

« *Oui. Cela ressort des explications précédentes.*

NB Le flux des données API est le suivant :

-collectées par le transporteur auprès des passagers qui les traite aussi pour ses propres finalités commerciales

-transmises par le transporteur au NTTC en vue de leur traitement par la police

- transmises par le NTTC à la police qui les traitent pour leurs finalités de contrôle frontière puis les détruisent ».

L'Autorité prend acte de cette réponse.

API 2025/12 pourrait être lu comme nécessitant de désigner comme responsable conjoint du traitement (voir à ce sujet le considérant nos 19-21) une autorité frontalière.

17. Concernant les **responsabilités au regard des traitements de données**, l'article 15, § 1e, du Projet prévoit que **le NTTC** « *est responsable de la collecte des données transférées par les transporteurs aériens ou par le routeur et du transfert de ces données à l'autorité compétente* ». Le paragraphe 2 de la même disposition dispose en outre que **l'autorité compétente** est responsable du traitement des données API transmises par le NTTC.

18. L'Autorité est d'avis que **l'approche suivie par le Projet et le Demandeur est conforme au RGPD et à la pratique d'avis de l'Autorité**[11] s'agissant de la désignation des responsables du traitement, en ce qu'effectivement, **chaque entité se voit attribuer des responsabilités au regard du traitement à la mesure des obligations qui lui incombent en vertu du Projet et du Règlement AIP 2025/12**. Le Projet est cohérent à cet égard.

19. Cela étant précisé, **l'Autorité émet une réserve importante quant à l'approche retenue dans le Règlement API 2025/12 lui-même**, et est d'avis que contrairement à ce que prévoit l'article 18, 3., de ce Règlement (et à la position exprimée par le Contrôleur Européen de la Protection des Données[12]), **l'eu-LISA** (soit « the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT systems in the Area of Freedom, Security and Justice »[13]) **ne peut pas être considérée comme un simple sous-traitant** s'agissant du traitement des données API via le routeur : cette entité **devrait être considérée comme responsable du traitement** dans les limites des obligations qui lui incombent en vertu du Règlement API 2025/12.

20. En effet, les obligations et missions qui lui sont attribuées par le Règlement API 2025/12 démontrent le **rôle central et déterminant** qu'elle joue au regard du routeur et des traitements de données à caractère personnel que celui-ci permet et implique, rôle **de surcroît incontournable** pour les Etats

---

[11] Voir encore récemment : l'Avis n° 36/2026 du 4 mars 2026 *concernant un avant-projet de loi créant un service de signatures électroniques qualifiées (CO-A-2026-002)*, considérants nos 26 et s. ; l'Avis n° 08/2026 du 20 janvier 2026 *concernant un avant-projet de loi portant modification de la loi du 15 janvier 1990 relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale et de la loi du 17 juillet 2001 relative à l'autorisation pour les services publics fédéraux de s'associer en vue de l'exécution de travaux relatifs à la gestion et à la sécurité de l'information (CO-A-2025-207)*, considérant n° 14 et l'ensemble des références citées.

[12] Voir CEPD, Avis n° 6/2023 du 8 février 2023 *sur les propositions de règlements relatifs à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers (API)*, considérants nos 30-38, disponible sur

https://www.edps.europa.eu/system/files/2023-03/2022-1325_d0385_opinion_fr.pdf, dernièrement consulté le 19/08/2025

[13] Voir le Règlement (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 *relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) no 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) no 1077/2011*. Cette agence est notamment chargée de la gestion opérationnelle du système d'information Schengen (SIS II), du système d'information sur les visas (VIS) et d'Eurodac, elle est encore (notamment) chargée de la conception, du développement ou de la gestion opérationnelle du système d'entrée/de sortie (EES) et du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

Membres et les compagnies aériennes qui sont obligés de recourir au routeur. S'agissant des **missions d'intérêt public et obligations légales attribuées à l'eu-Lisa** et qui ont un impact direct sur le traitement de données à caractère personnel, les dispositions suivantes du Règlement API 2025/12 peuvent être citées : l'articles 11 (concernant le routeur) ; l'article 13 (visant la vérification du format des données et du transfert des données) ; l'article 14, 1. (à propos de la transmission des données API du routeur aux autorités frontalières compétentes) ; l'article 15 (relatif à la conservation et suppression des données API du routeur) ; l'article 16 (prévoyant des mesures à prendre en cas d'impossibilité technique d'utiliser le routeur) ; l'article 17 (imposant la tenue de registres) ; l'article 20 (relatif aux obligations d'eu-LISA en matière de sécurité) ; l'article 25 (à propos de tâches de l'eu-LISA liées à la conception et au développement du routeur) ; l'article 26 (concernant les tâches de l'eu-LISA relatives à l'hébergement et à la gestion technique du routeur) ; et l'article 27 (visant des tâches d'appui de l'eu-LISA liées au routeur).

21. Ces principes étant rappelés, force est de constater que **le Demandeur est contraint par l'article 18, 2., al. 1er, du Règlement API 2025/12**, de désigner une autorité compétente comme responsable du traitement des données à caractère personnel dans le routeur, l'article 18, 2., al. 2, de ce même Règlement imposant aussi que « *Toutes les autorités compétentes désignées par les Etats membres sont les responsables conjoints du traitement, conformément à l'article 26* » du RGPD. C'est dans ce contexte que **l'article 15, § 1er, 2e phrase, du Projet**, prévoit que le NTTC est le responsable du traitement conjoint visé à l'article 18, 2., al. 2, du Règlement API 2025/12[14].

II.3. Relations entre le NTTC d'une part, et l'UNE et l'UIP d'autre part

22. S'agissant du rôle du NTTC, **l'article 4 du Projet** prévoit que le NTTC « ***assure la gestion et la coordination des missions attribuées à*** **» l'UIP et l'UNE**. Ce faisant, le Projet va au-delà de la simple transposition de la Directive API. Le commentaire des articles 4 et 5 du Projet explique ce qui suit :

> « *L'établissement du NTTC a été annoncé et confirmé par la ministre de l'Intérieur de l'époque lors de ses exposés d'orientation politique du 20 novembre 2020 et du 29 octobre 2021 comme une organisation* ***visant à chapeauter, au sein du Centre de crise national, les unités*** *chargées du traitement des données de voyage pour soutenir la lutte contre le terrorisme et*

[14] Interrogé dans ce contexte, le Demandeur a précisé ce qui suit : « *L'article 18, §2, du règlement concerne la désignation du responsable de traitement national aux fins du traitement des données API* ***dans le routeur uniquement.*** *Comme le NTTC sera le point central de réception, il est logiquement désigné comme responsable de traitement dans ce cadre. Les responsables nationaux seront responsables de traitement conjoints et auront comme sous-traitant eu-Lisa (voir à cet égard le considérant 36 du règlement). Cela ressort très clairement de l'acte d'exécution visé à l'article 18, §4, du règlement, encore en draft également :* […] ».

la criminalité grave ainsi que contribuer à la protection des frontières extérieures de l'Union européenne. Il s'agit actuellement de :

*-l'Unité d'information des passagers (ci-après « **l'UIP** ») chargée, conformément à la loi PNR, de la collecte, de la conservation et du traitement des données des passagers aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. L'UIP gère aussi la banque de données des passagers ainsi que les échanges de données avec les UIP d'autres Etats membres de l'Union européenne, avec Europol, et avec les pays tiers ; et de*

*-l'Unité nationale ETIAS (ci-après « **l'UNE** »), créée par […].*

*L'UIP et l'UNE **travaillent dans des domaines connexes et sont confrontées à de nombreux <u>défis communs</u>, notamment en termes de développement IT, de protection des données à caractère personnel et de coordination entre autorités compétentes, dont la <u>gestion est optimisée lorsqu'elle est confiée à une seule organisation</u>, en l'occurrence le NTTC**.*

***Il s'agit ici de donner au NTTC une existence légale afin de lui attribuer le rôle de <u>point central</u> en Belgique de réception des données des passagers recueillies par les transporteurs que ce soit dans le cadre de la directive API ou dans le cadre de la directive PNR ou encore dans le cadre de la loi PNR** (laquelle ne vise pas que les transporteurs aériens). Lorsque le routeur européen sera en service, le **NTTC sera le <u>point central de réception</u> des données des passagers transmises par le routeur** dans le cadre des règlements API* » (mis en gras et souligné par l'Autorité).

23. Dans ce contexte, l'Autorité a invité le Demandeur à confirmer que **l'UNE et l'UIP sont bien des responsables du traitement distincts**. Elle l'a également invité à clarifier s'il était en outre envisagé d'attribuer une certaine responsabilité au NTTC au regard des traitements de données réalisés par ces deux unités, par exemple, s'agissant des moyens IT et des mesures techniques et organisationnelles à mettre en place pour assurer la sécurité des traitements de données ainsi que le cas échéant, l'*accountability* de celles-ci, ou d'autres éventuelles responsabilités (telle que celle de gérer les demandes d'accès ou de rectification des personnes concernées) et lesquelles. Le Demandeur a répondu ce qui suit :

« *Je vous confirme que **le NTTC n'aura aucune responsabilité dans les traitements effectués par l'UIP ou l'UNE pour leurs missions respectives ; les deux unités sont bien des responsables de traitement distincts**.*

Dans son rôle d'organisation coupole, le NTTC a en effet des responsabilités spécifiques pour le ***support IT, RH, budgétaire,… des deux unités****. Dans ce cadre, il agit comme sous-traitant de l'UIP et/ou de l'UNE et est dès lors soumis aux obligations afférentes prévues dans le RGPD (article 28 et svts) ou la loi du 30 juillet 2018 (Titre 2, sections 3 et 4). Les demandes des personnes concernées seront traitées par les deux unités en tant que responsables de traitement, avec l'aide du NTTC si besoin* ».

24. L'Autorité est d'avis **que l'article 5 du Projet et le commentaire de cet article doivent être modifiés et clarifiés à l'aune des réponses communiquées par le Demandeur** afin qu'il s'en dégage sans la moindre ambiguïté que l'UIP et l'UNE restent/sont des responsables du traitement distincts qui exercent et exécutent de manière autonome les missions d'intérêt public et les obligations qui leurs sont attribuées par la loi, le NTTC n'intervenant à leur égard que dans le cadre d'une fonction de support et de mutualisation de certains moyens (fonction idéalement à définir et ce, le cas échéant, dans un arrêté royal).

25. Dans ce contexte, **l'Autorité est d'avis qu'il n'est *a priori* cependant pas nécessaire de qualifier dans le Projet, au regard des traitements de données liés à l'activité de support attribuée au NTTC, la responsabilité de ce dernier (comme responsable du traitement et/ou, selon, sous-traitant)**. C'est une question qui est plus accessoire par rapport aux enjeux du Projet en termes de responsabilités au regard des traitements de données et à laquelle il peut être répondu à un autre niveau, par exemple par les parties concernées (le NTTC, l'UNE et l'UIP), dans le cadre de la mise en œuvre du Projet et des lois applicables par ailleurs. Quant à cette question, au-delà des références déjà citées à la note de bas de page n° 11, le Demandeur peut aussi se référer aux considérants nos 54 et s. de l'Avis de l'Autorité n° 163/203 du 18 décembre 2023 *concernant un avant-projet de loi portant statut social du magistrat (CO-A-2023-465)* qui traite du cas de la DG PersoPoint du SPF BOSA.

II.4. Divers

26. **L'article 14** du Projet dispose que les « *traitements de données par les transporteurs aériens, le NTTC et l'autorité compétente s'effectuent dans le respect des droits fondamentaux, conformément à l'article 10 du Règlement 2025/12* ». L'Autorité est d'avis que dans le sens de cette disposition, **il convient également de déjà rendre applicable** l'article 7, al. 2, du Règlement API 2025/12 selon lequel « *Les autorités frontalières compétentes ne traitent pas les données API d'une manière qui aboutisse au profilage des personnes, comme visé à l'article 22* [du RGPD], *ou entraîne des discriminations à l'encontre de personnes fondées sur les motifs énumérés à l'article 21 de la Charte* ». **L'article 14 du Projet devrait être adapté en conséquence**.

27. S'agissant de **l'autorité compétente** (les services de police chargés du contrôle des frontières), l'article 12 du Projet prévoit qu'elle « *traite les données reçues uniquement aux fins d'améliorer l'efficacité des vérifications aux frontières et de lutter contre l'immigration illégale, conformément à l'article 7 du règlement* [API] *2025/12 et à l'article 8, paragraphe 2 sexies et paragraphe 3, point i bis), du* [Code frontières Schengen] ». Cette disposition n'appelle pas de commentaire de la part de l'Autorité.

28. Le commentaire de **l'article 7 du Projet**, qui consacre l'obligation principale à charge des transporteurs aériens, indique que « ***L'obligation de résultat concernant le caractère exact, complet et à jour des données, prévue par l'article 5, paragraphe 1er, du règlement API 2025/12****, peut être intégrée ici dans la mesure où l'article 4, paragraphe 1er, de la directive API prévoit des sanctions si les données transmises sont incomplètes ou erronées. Les transporteurs aériens peuvent choisir les moyens pour remplir cette obligation jusqu'à ce que les autres dispositions de l'article 5 du règlement soient applicables* » (mis en gras et souligné par l'Autorité).

29. L'Autorité est d'avis que **la référence à une obligation « de résultat » des transporteurs (également responsables du traitement) devrait être nuancée** et ce, pour les raisons suivantes. Le Projet transpose la Directive API. Or celle-ci prévoit en son article 4, 1., que « *Les États membres prennent les mesures nécessaires pour appliquer des sanctions aux transporteurs qui,* ***par faute****, n'ont pas transmis de données ou ont transmis des données incomplètes ou erronées. Ils prennent les mesures nécessaires pour veiller à ce que ces sanctions soient dissuasives, effectives et proportionnées et soient telles que* […] » (mis en gras par l'Autorité). Et elle ne prévoit pas de règle relative à la charge de la preuve. Ce qui paraît logique dès lors que **la Directive API ne précise pas la manière dont doivent être vérifiées les données concernées, tandis que le Règlement API 2025/12 va plus loin en la matière**. S'agissant de ce dernier, son article 5, 2., dispose que « *Les transporteurs aériens recueillent les données API visées à l'article 4, paragraphe 2, points a) à d), à l'aide de moyens automatisés permettant la collecte des données lisibles par machine du document de voyage du passager concerné. Ils recueillent ces données dans le respect des exigences techniques et des règles opérationnelles détaillées visées au paragraphe 7 du présent article, dès que de telles règles ont été adoptées et sont applicables* »[15]. La **collecte des données API par les transporteurs aériens ne doit pas être confondue avec un contrôle aux frontières** réalisé par une autorité compétente, de telle sorte que les obligations dont il est question en droit positif **ne doivent pas non plus être**

[15] Ce paragraphe dispose que « *La Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 44 afin de compléter le présent règlement en fixant des exigences techniques et des règles opérationnelles détaillées pour la collecte des données API visées à l'article 4, paragraphe 2, points a) à d), à l'aide de moyens automatisés conformément aux paragraphes 2 et 3 du présent article, ainsi que pour la collecte manuelle des données API dans des circonstances exceptionnelles conformément au paragraphe 2 du présent article et pendant la période transitoire visée au paragraphe 4 du présent article. Ces exigences techniques et ces règles opérationnelles comprennent des exigences en matière de sécurité des données et en matière d'utilisation des moyens automatisés les plus fiables disponibles pour recueillir les données lisibles par machine d'un document de voyage* ».

Ce qui ne détermine pas non plus les règles relatives à la charge de la preuve. Ainsi, en cas d'inexactitude des données (faux document d'identité), le transporteur pourra-t-il se limiter à démontrer qu'il a recouru aux moyens requis en vertu du Règlement API 2025/12 pour être exonéré de responsabilité ?

formulées d'une manière telle que, soit les transporteurs aériens seraient indûment incités à collecter des données à caractère personnel en réalité disproportionnées compte-tenu de la finalité poursuivie par la Directive API, soit dans un autre sens, que ceux-ci puisse indûment utiliser comme alibi ces obligations afin d'imposer le recours exclusif à un traitement de données plus intrusif (impliquant par exemple, la reconnaissance faciale).

PAR CES MOTIFS,
L'Autorité [est d'avis que/recommande/invite le demandeur à] :

1. La définition des données API consacrée dans l'article 3, al. 2, 1°, du Projet doit être adaptée (**considérants nos 5-8**) ;

2. L'article 11 du Projet doit également se référer aux données transférées par (collectées via) le routeur. Dès lors que le NTTC, qui joue un rôle purement technique et automatique, n'apparaît pas être une « autorité frontalière », il conviendra le cas échéant d'adapter la loi adoptée sur la base du Projet dans l'hypothèse où l'acte d'exécution évoqué par le Demandeur ne confirmerait pas la possibilité de solution retenue en droit belge (**considérants nos 10-16**) ;

3. L'approche retenue dans le Projet quant aux responsabilités au regard du traitement est conforme au RGPD et à la pratique d'avis de l'Autorité en la matière. Toutefois, contrairement à ce que prévoit l'article 18, 3., du Règlement API 2025/12, l'eu-LISA devrait être considérée comme un responsable du traitement dans les limites des obligations qui lui incombent (**considérants nos 17-21**) ;

4. L'article 4 du Projet et son commentaire doivent être adaptés afin qu'il s'en dégage sans la moindre ambiguïté que l'UIP et l'UNE restent/sont des responsables du traitement distincts qui exercent et exécutent de manière autonome les missions d'intérêt public et les obligations qui leurs sont attribuées par la loi, le NTTC n'intervenant à leur égard que dans le cadre d'une fonction de support et de mutualisation de certains moyens (fonction idéalement à définir et ce, le cas échéant, dans un arrêté royal) (**considérants nos 22-25**) ;

5. Dans la logique poursuivie par l'article 14 du Projet, ce dernier devrait également rendre applicable l'article 7, al. 2, du Règlement API 2025/12 (**considérant n° 26**) ;

6. Le commentaire de l'article 7 du Projet devrait nuancer la référence à une obligation de résultat des compagnies aériennes (**considérants nos 28-29**).

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