



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 69.524/VR  
du 13 juillet 2021

advies 69.524/VR  
van 13 juli 2021

sur

over

un avant-projet de loi 'portant  
assentiment aux actes  
internationaux suivants :

- 1) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique relatif au précontrôle dans le domaine du transport aérien, et
- 2) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique sur la sûreté de l'aviation civile pour les opérations de précontrôle à Bruxelles-National, faits à Bruxelles le 28 septembre 2020'

een voorontwerp van wet  
'houdende instemming met de  
volgende internationale akten :

- 1) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake preclearance in de luchtvaart, en
- 2) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika over beveiliging in de burgerluchtvaart voor preclearance-operaties in Brussel-Nationaal, gedaan te Brussel op 28 september 2020'

Le 4 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Première Ministre et Ministre des Affaires étrangères, des Affaires européennes et du Commerce extérieur, et des Institutions culturelles fédérales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours \* jusqu'au 22 juillet 2021, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment aux actes internationaux suivants :

- 1) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique relatif au précontrôle dans le domaine du transport aérien, et
- 2) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique sur la sûreté de l'aviation civile pour les opérations de précontrôle à Bruxelles-National, faits à Bruxelles le 28 septembre 2020'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 13 juillet 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, Dries VAN EECKHOUTTE, premiers auditeurs et Aurore PERCY, auditeur adjoint.

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 13 juillet 2021.

\*

---

\* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Op 4 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Buitenlandse Zaken, Europese Zaken en Buitenlandse Handel, en de Federale Culturele Instellingen verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen\* verlengd tot 22 juli 2021 een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met de volgende internationale akten :

- 1) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake preclearance in de luchtvaart, en
- 2) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika over beveiliging in de burgerluchtvaart voor preclearance-operaties in Brussel-Nationaal, gedaan te Brussel op 28 september 2020’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 juli 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeurs en Aurore PERCY, adjunct-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 13 juli 2021.

\*

---

\* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, 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<sup>‡</sup>, 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.

### PORTÉE

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à deux accords, à savoir :

1) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique relatif au précontrôle dans le domaine du transport aérien (ci-après : le premier accord), et

2) l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique sur la sûreté de l'aviation civile pour les opérations de précontrôle à Bruxelles-National (ci-après : le second accord), faits à Bruxelles le 28 septembre 2020.

Selon l'exposé des motifs, ces accords visent :

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>“de invoering van preclearance op de luchthaven Brussel-Nationaal (Brussels Airport) mogelijk te maken. Preclearance is een procedure waarbij vliegtuigpassagiers van een preclearance-vlucht met bestemming Verenigde Staten al in de luchthaven van vertrek de controle van de Amerikaanse migratie- en douanediens doorlopen. Een preclearance-vlucht komt in de Verenigde Staten aan alsof het een binnenlandse vlucht betreft. Voor de passagiers betekent dat tijdsinstaat bij aankomst, omdat er geen controle meer is op de luchthaven van bestemming. Voor Brussels Airport en de Belgische luchtvaartmaatschappijen (waaronder Brussels Airlines) biedt het een concurrentievoordeel in de markt van het trans-Atlantisch vliegverkeer. Het versterkt de connectiviteit en de internationale positie van onze hoofdstad en beantwoordt zo aan een objectief Belgisch belang.”</p> | <p>« à permettre l'introduction d'une procédure de précontrôle à l'aéroport de Bruxelles-National (Brussels Airport). Le précontrôle est une procédure dans le cadre de laquelle les passagers d'un aéronef sur un vol à destination des États-Unis sont déjà soumis au contrôle des services des douanes et de l'immigration des États-Unis dans l'aéroport de départ. Tout vol précontrôlé pénètre sur le territoire des États-Unis comme s'il s'agissait d'un vol intérieur. Pour les passagers, cela implique un gain de temps lorsqu'ils arrivent à destination, puisqu'il n'y a plus de contrôle à l'aéroport d'arrivée. Brussels Airport et les transporteurs aériens belges (dont Brussels Airlines) bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel dans le trafic aérien transatlantique. La connectivité et la position internationale de notre capitale s'en trouvent renforcées, ce qui répond à un intérêt objectif de la Belgique ».</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

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

## COMPÉTENCE

2. Le 9 mars 2021, le Groupe de travail traités mixtes, institué par l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions 'relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes', a proposé de qualifier les deux accords comme étant exclusivement fédéraux <sup>1</sup>.

Dans la mesure où les deux accords concernent l'accès au territoire (contrôles douaniers, contrôles de l'immigration et autres contrôles aux frontières) et la sécurité du trafic aérien depuis l'aéroport de Bruxelles-National, ainsi que l'équipement et l'exploitation de cet aéroport, il peut effectivement être considéré qu'ils relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Certes, l'article VI.9 du premier accord et l'article IX.I du second accord exemptent certaines personnes de l'application des lois et réglementations sur l'emploi de travailleurs étrangers, une matière en principe régionale <sup>2</sup>. Cependant, ces dispositions vont de pair avec l'article VI.1 du premier accord et l'article XI.A du second accord, qui octroient un droit de séjour en fonction de la situation spécifique de séjour des personnes concernées, qui relèvent de l'autorité du chef de la mission diplomatique des États-Unis en Belgique, conformément à l'article VI.5 du premier accord et à l'article IX.E du second accord. Ces dispositions n'affectent donc pas la qualification proposée par le Groupe de travail traités mixtes.

3. L'article VI.2 du premier accord prévoit l'inviolabilité des archives officielles, y compris les fichiers et documents électroniques, des employés des États-Unis travaillant dans la zone de précontrôle, ou utilisées par eux. L'article IX.B du second accord prévoit une inviolabilité similaire pour les archives officielles du Conseiller en précontrôle ou utilisées par celui-ci.

L'article VI.6 du premier accord prévoit une immunité de juridiction pénale, civile et administrative et une immunité d'exécution de tout jugement pour les agents chargés du précontrôle et autres employés des États-Unis exerçant des missions en Belgique dans le cadre de l'accord, pour les actes accomplis par eux à titre officiel. L'article IX.F du second accord prévoit une immunité similaire pour le Conseiller en précontrôle.

En ce qui concerne ces immunités, le délégué a donné l'explication suivante :

« Les fonctionnaires US bénéficient uniquement d'une immunité de juridiction pénale, civile et administrative pour les actes qu'ils accomplissent à titre officiel. L'immunité de juridiction dont ils bénéficient est donc particulièrement limitée puisqu'il s'agit d'une immunité fonctionnelle. (...) Les actes que les fonctionnaires US seront amenés à accomplir à titre officiel relèvent de la compétence de juridiction administrative, pénale ou civile pour lesquelles le fédéral est compétent ».

<sup>1</sup> À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit : « Het verslag van de vergadering van de WGV van 9 maart 2021 (...) goedgekeurd tijdens de WGV van 13 april 2021 en vervolgens op 26 april 2021 overgemaakt aan de leden van de ICBB. Bij het uitblijven van reacties van de leden van de ICBB binnen een termijn van 30 dagen wordt het verslag automatisch als goedgekeurd beschouwd. Aangezien er geen reacties van de leden van de ICBB kwamen, is het verslag van de WGV van 9 maart 2021 op 27 mei 2021 definitief goedgekeurd ».

<sup>2</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

La section de législation doit toutefois constater que les dispositions citées en matière d'inviolabilité des archives précitées et en matière d'immunité des personnes concernées sont formulées d'une manière assez générale. Dès lors, on ne peut exclure à priori que selon une certaine interprétation de ces dispositions, il puisse y avoir une incidence sur des compétences communautaires et régionales, même s'il s'agit d'une immunité purement fonctionnelle, comme l'affirme le délégué. La section de législation n'aperçoit pas clairement quelles étaient les intentions des négociateurs des accords en ce qui concerne la portée précise de ces dispositions. Il y a lieu de compléter l'exposé des motifs afin d'apporter plus de précisions à cet égard et, le cas échéant, d'indiquer que la portée conférée à ces dispositions par les parties à l'accord n'a pas d'incidence sur des compétences communautaires ou régionales.

4. Conformément à l'article II.9 du premier accord, celui-ci s'applique uniquement à Bruxelles-National, « [s]auf si les Parties en conviennent autrement par écrit ».

Outre le fait que la mise en œuvre de cette disposition n'est pas une simple mesure d'exécution administrative ou technique de sorte que l'accord écrit dont il est question dans cette disposition ne peut pas être considéré comme un accord en forme simplifiée<sup>3</sup>, une telle extension du champ d'application de l'accord impliquera l'exercice de compétences régionales en matière d'équipement et d'exploitation des aéroports publics (article 6, § 1<sup>er</sup>, X., 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'), de sorte que le premier accord devra être considéré comme un traité mixte. Un assentiment anticipé n'est pas concevable dès lors qu'une telle modification requerra l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux.

La qualification d'accord exclusivement fédéral ne peut, par conséquent, être maintenue que si la référence à un accord mutuel écrit entre les parties au sujet de l'applicabilité à d'autres aéroports est omise à l'article II.9 du premier accord.

5. C'est sous ces réserves que la qualification des deux accords comme étant de compétence exclusivement fédérale peut être admise.

### FORMALITÉS PRÉALABLES

6.1. L'avant-projet à l'examen relève en partie de la compétence de l'autorité fédérale en matière de réglementation relative aux transports.

Il doit par conséquent être soumis à la procédure d'association des gouvernements de région, prévue par l'article 6, § 4, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

6.2. Il découle du dossier soumis à la section de législation que l'Organe de contrôle de l'information policière et l'Autorité de protection des données ont remis un avis sur l'avant-projet de loi. Ces avis ne figurent pas dans le dossier, mais peuvent être consultés sur le site internet de

<sup>3</sup> Voir à ce propos l'observation 7.1.

ces autorités <sup>4</sup>. À l'avenir, le demandeur d'avis veillera à joindre à sa demande une copie de toutes les formalités préalables <sup>5</sup>.

6.3. Il ressort du dossier que le dispositif, qui est (partiellement) financé par des ressources d'État, aurait pour objectif d'offrir un avantage concurrentiel à Brussels Airport et à Brussels Airlines. Invité à préciser si le dossier a été notifié à la Commission européenne dans le cadre du régime européen des aides d'État, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het gaat in casu niet om een steunmaatregel in de zin van artikel 107(1) VWEU. Het dossier werd bijgevolg niet aangemeld bij de Commissie. Staatssteun wordt in voormeld artikel als volgt gedefinieerd: *'steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt'*. Het Hof van Justitie van de EU leidde uit deze definitie vijf cumulatieve criteria af waaraan voldaan moet zijn opdat er sprake is van staatssteun (onderneming die een economische activiteit verricht, steun bekostigd door staatsmiddelen, economisch voordeel, selectiviteit en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU). Deze criteria werden tevens gecodificeerd in de 'Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107(1) VWEU, OJ C 262, 19/07/2016, p. 1-50'.

Andere lidstaten van de Europese Unie (Ierland, Zweden) hebben een gelijkaardig bilateraal verdrag met de Verenigde Staten afgesloten. Hoofdbedoeling van dit verdrag is een betere dienstverlening aan de trans-Atlantische reiziger te verlenen. Alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit Brussel naar bestemmingen in de VS vliegen, kunnen deze dienstverlening aanbieden, waardoor er dus geen sprake is van selectiviteit ».

On ne peut pas se rallier purement et simplement à ce point de vue du délégué. Tout d'abord, sur la base des accords, seuls les vols en partance de Brussels Airport profiteront d'une telle amélioration du service, si bien que l'on ne peut pas d'évidence considérer qu'il ne serait pas question ici de favoriser certaines entreprises ou certaines productions au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il n'est en outre pas exclu que cette faveur soit de nature à ce que la concurrence avec d'autres aéroports dans l'Union européenne s'en trouve faussée. La circonstance que des régimes similaires aient été mis en place pour quelques autres aéroports dans l'Union européenne ne change rien à cette constatation.

Il est dès lors conseillé de contacter la Commission européenne afin de s'assurer qu'une notification dans le cadre du régime européen des aides d'État n'est effectivement pas nécessaire <sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Pour l'avis de l'Autorité de protection des données, voir : <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-82-2020.pdf> (NL) et <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-82-2020.pdf> (FR). Pour l'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière, voir : [https://www.controleorgaan.be/files/DA200013\\_preclearance-overeenkomst\\_NL-PDF\\_00016781.PDF](https://www.controleorgaan.be/files/DA200013_preclearance-overeenkomst_NL-PDF_00016781.PDF) (NL) et [https://www.organedecontrole.be/files/DA200013\\_preclearance-overeenkomst\\_FR-PDF\\_00017696.PDF](https://www.organedecontrole.be/files/DA200013_preclearance-overeenkomst_FR-PDF_00017696.PDF) (FR).

<sup>5</sup> Voir CONSEIL D'ÉTAT, *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, 2021, I.B.2.a, p. 18 (à consulter sur [www.consetat.be](http://www.consetat.be) > Procédure > Section de législation).

6.4. Il revient à l'auteur de l'avant-projet de s'assurer du bon accomplissement de ces formalités préalables.

Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État<sup>7</sup>, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État.

## EXAMEN DU PREMIER ACCORD

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

7.1. L'article X.2 énonce ce qui suit :

« Les Parties peuvent amender le présent Accord, y compris les éventuelles annexes, d'un commun accord écrit ».

Cette disposition n'est admissible que si elle est interprétée conformément à la Constitution, ce qui implique de déterminer, d'une part, si les amendements se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique de l'accord et, d'autre part, dans l'hypothèse où ces amendements sont susceptibles d'avoir une portée plus étendue, si le mécanisme de l'assentiment anticipé peut être appliqué aux amendements adoptés en vertu de cette disposition.

Dans un avis n° 65.982/4<sup>8</sup> donné le 4 juin 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à la Convention entre la Région wallonne de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg relative à l'assainissement des eaux usées, à la protection des captages d'eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates', la section de législation a observé ce qui suit :

« Des conventions qui se limitent à prévoir l'exécution administrative et technique d'un traité et ne visent qu'à permettre l'exécution des droits et obligations qui y figurent ne sont pas de nouveaux traités, mais de simples '*executive agreements*'. Elles ne doivent dès lors pas être conclues par le Gouvernement, et le Parlement ne doit pas y donner son assentiment. Par contre, si elles comportent des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens, il s'agit alors de traités qui, conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution, doivent être conclus par le Gouvernement et recevoir l'assentiment du Parlement<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> À cet égard, il y a en effet lieu de garder à l'esprit que, dans l'hypothèse où le dispositif en projet ou une partie de celui-ci devrait être considéré comme un régime d'aide d'État, la méconnaissance de l'obligation de notification emporterait l'illégalité de l'aide d'État en question, même si elle pouvait être déclarée compatible en soi avec le droit de l'Union européenne, de même qu'en principe l'obligation de récupérer l'aide illégalement accordée (Voir par ex. : CJUE, 8 décembre 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*).

<sup>7</sup> À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

<sup>8</sup> Avis n° 65.982/4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65982.pdf>.

<sup>9</sup> Note de bas de page n° 1 de l'avis cité : Sur cette question, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 42.631/AG, donné le 8 mai 2007 sur l'avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la

Par conséquent, lorsque les conventions particulières prévues par la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment seront conclues, il faudra vérifier s'il ne s'agit pas de traités. Si tel est le cas, il y aura lieu de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de ceux-ci, et les conventions particulières ne pourront produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement. En outre, toujours s'il s'agit de traités, eu égard aux articles 22 et 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ces conventions devront être publiées au *Moniteur belge* pour être obligatoires ».

Par ailleurs, comme l'a déjà souligné la section de législation par le passé, il n'est pas impossible pour le législateur de porter assentiment à des modifications futures d'un traité international, pour autant que certaines conditions soient remplies. Pour qu'un tel assentiment préalable soit compatible avec l'article 167, §§ 2 à 4, de la Constitution, deux conditions doivent être réunies : il faut que l'assemblée législative concernée connaisse les limites des futures modifications et qu'elle indique expressément qu'elle donne son assentiment à ces modifications <sup>10</sup>.

Compte tenu de l'étendue de son champ d'application, qui vise toute modification de toute disposition quelconque de l'accord et de ses éventuelles annexes, le paragraphe 2 de l'article X n'est admissible que s'il est interprété comme signifiant que les modifications apportées à l'accord doivent au préalable, conformément à l'article 167, § 2, de la Constitution, avoir reçu l'assentiment du Parlement. En effet, il s'agit de modifications aux dispositions de l'accord, et non de mesures d'exécution administrative ou technique, et un assentiment anticipé ne pourrait pas être donné par le législateur, sans limitation, pour l'ensemble des dispositions de l'Accord.

7.2. La même observation vaut pour l'article XI.B du second accord.

7.3. La même conclusion vaut pour l'article III.A du second accord, qui énonce :

« Les activités de coopération seront précisées dans les Annexes ou les Appendices au présent Accord. Lorsqu'elle est signée par les représentants dûment autorisés des Parties, chaque Annexe devient partie intégrante du présent Accord. Lorsqu'il est signé par les Autorités compétentes, chaque Appendice est considéré comme un arrangement de mise en œuvre pour la poursuite des opérations de Précontrôle de la sûreté aérienne dans le cadre du présent Accord [...] ».

En effet, ce sont les « activités de coopération » en général qui sont appelées à être « précisées » par voie d'Annexes ou d'Appendices à l'accord. L'article IV.A du même accord énonce certes les objets sur lesquels cette coopération peut porter, mais seulement de façon facultative et exemplative.

---

coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, 4-912/1, pp. 14 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42631.pdf>.

<sup>10</sup> Voir l'avis n° 58.383/4 donné le 25 novembre 2015 sur un avant-projet devenu la loi du 9 août 2016 'portant assentiment à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant le contrôle d'immigration effectué sur les trains circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche, fait à Londres le 3 décembre 2013 et à Bruxelles le 18 décembre 2013', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58383.pdf>.

Il s'ensuit que les conditions auxquelles le recours au mécanisme de l'assentiment anticipé est admis ne sont pas remplies pour ce qui concerne ces Annexes et Appendices.

8. Plusieurs dispositions du premier accord prévoient que des mesures peuvent être adoptées par les Parties « de commun accord », par un « accord mutuel » ou « par écrit »<sup>11</sup>.

Comme rappelé dans l'observation 7.1, ces mesures peuvent être adoptées sans assentiment par le législateur si elles constituent des mesures d'exécution administratives et techniques de l'Accord. Si, par contre, elles créent des droits et obligations pour les autorités ou les citoyens, elles doivent être considérées comme constituant un nouvel accord et doivent, par conséquent, suivre la procédure d'adoption appropriée pour la conclusion des accords, recueillir l'assentiment du Parlement pour pouvoir produire des effets, et respecter les modalités de publication.

Ainsi, l'article IV.1, f, est relatif au contrôle opéré par les États-Unis au moyen de données biométriques et biographiques sur les personnes qui accèdent aux lieux de précontrôle dans l'exercice de leur fonction officielle. Il est prévu que les catégories de personnes soumises à ce contrôle peuvent être modifiées « d'un commun accord entre les États-Unis et la Belgique ». Au vu de l'impact d'une telle extension sur les droits fondamentaux des personnes concernées, l'assentiment par une assemblée législative est requis.

## OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

### DISPOSITIF

#### Article III

9. Le paragraphe 3, c, i et ii, prévoit deux hypothèses dans lesquelles les agents chargés du précontrôle sont autorisés à retenir tout voyageur ou tout autre individu, jusqu'à l'arrivée d'un agent compétent des services belges dotés de la force publique, cette dernière modalité permettant de considérer que dans ces situations, la possibilité de retenir la personne se trouve en pratique encadrée à suffisance en ce qui concerne sa durée.

Le paragraphe 3, c, iii, envisage une troisième hypothèse dans laquelle ces agents sont autorisés à retenir un voyageur ou tout autre individu, à savoir lorsqu'« on peut raisonnablement soupçonner qu'il a commis une infraction aux lois et réglementations des États-Unis en matière de douane, d'immigration, d'agriculture, de sécurité nationale et de santé publique [...] », mais sans assortir d'une limite dans le temps cette possibilité de retenir la personne.

Un tel dispositif n'est admissible au regard du droit à la liberté individuelle, consacré notamment par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, que si les mesures que ce dispositif autorise correspondent à des mesures nécessaires et proportionnées

---

<sup>11</sup> Voir notamment les articles II.9, III.1, a, III.2, e et j, IV.1, b et f, et IX.1.

- notamment en ce qui concerne la durée pendant lesquelles elles peuvent être imposées – au regard de l'objectif légitime poursuivi.

10. L'article III.5 prévoit le consentement explicite et volontaire pour le traitement de données à caractère personnel de voyageurs dans le cadre de la procédure de précontrôle. Invité à préciser si la dernière phrase de ce paragraphe (« The US shall not be responsible for ensuring the consent in this article is obtained » – « Les États-Unis ne sont pas tenus de veiller à ce que le consentement visé au présent article soit obtenu ») ne compromet pas ce principe, le délégué a répondu en ces termes :

« La dernière phrase de l'article III, § 5 de l'accord ne porte pas atteinte au principe du consentement des passagers. Le mécanisme est le suivant : conformément au droit belge et européen, les passagers doivent donner leur accord avant d'entamer le processus de preclearance, et donc avant le traitement de leurs données. La dernière phrase précise simplement que ce ne sont pas les États-Unis qui se chargeront de cette formalité. Il reviendra donc au personnel de l'aéroport ou aux autorités belges d'informer les passagers et de s'assurer de l'obtention de leur consentement ».

#### Article IV

11. Dans son point 28, l'Organe de contrôle de l'information policière a formulé l'observation suivante :

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>“Artikel IV, f. voorziet verder de mogelijkheid voor de Verenigde Staten om biometrische en biografische informatie te bekomen van elke persoon die toegang wenst tot de preclearance area in het kader van diens officiële taken. Men kan een achtergrond check doen van deze personen, en hen desgevallend de toegang weigeren. Belgische LEO zijn hiervan uitgesloten. Niettemin is het voor het Controleorgaan volstrekt onduidelijk wat onder “biometric” gegevens in de zin van artikel IV 1. c. en f. moet worden verstaan (gezichtsherkenning, vingerafdrukken, ...) en of deze gegevens bij een bepaalde bron (GPI) worden opgevraagd of automatisch worden verkregen. Deze vaststelling is zonder meer van belang voor het bepalen van afdoende en effectieve waarborgen die noodzakelijk zijn voor de verwerking van deze gevoelige gegevens.”</p> | <p>« L'article IV, f. prévoit par ailleurs la possibilité, pour les États-Unis, d'obtenir des informations biométriques et biographiques de toute personne qui souhaite accéder à la zone de preclearance dans le cadre de ses tâches officielles. Les antécédents de ces personnes peuvent être contrôlés, et l'accès peut le cas échéant leur être refusé. Les LEO belges sont exclus de l'application de cette disposition. L'Organe de contrôle n'est cependant pas en mesure de se faire une idée claire de ce qu'il y a lieu d'entendre par “données biométriques” au sens de l'article IV 1. c. et f. (reconnaissance faciale, empreintes digitales, ...), ni de déterminer si ces données sont consultées auprès d'une certaine source (la GPI) ou obtenues automatiquement. Cette constatation est d'une importance cruciale pour la détermination de garanties suffisantes et effectives pour le traitement de ces données sensibles ».</p> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

L'exposé des motifs ne contient pas de réaction à cette observation. Invité à donner son point de vue concernant cette observation, le délégué a répondu ce qui suit :

« Comme indiqué dans l'article IV, f de l'accord, les États-Unis élaboreront des procédures mutuellement acceptables avec le gestionnaire de l'aéroport afin de mettre en œuvre le vetting dont il est question dans le paragraphe ».

Pour la section de législation, il apparaît que ne peut nullement exclu le fait que le traitement des données à caractère personnel concernées puisse relever au moins partiellement, ou à des fins déterminées, du champ d'application du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : RGPD)<sup>12</sup>, compte tenu notamment de l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement, qui dispose que ce dernier s'applique « au traitement des données à caractère personnel relatives à des personnes concernées qui se trouvent sur le territoire de l'Union par un responsable du traitement ou un sous-traitant qui n'est pas établi dans l'Union, lorsque les activités de traitement sont liées : a) à l'offre de biens ou de services à ces personnes concernées dans l'Union, qu'un paiement soit exigé ou non desdites personnes ; ou b) au suivi du comportement de ces personnes, dans la mesure où il s'agit d'un comportement qui a lieu au sein de l'Union ». Si le responsable du traitement ou le sous-traitant de données à caractère personnel qui sont traitées dans le cadre d'activités auxquelles le RGPD s'applique en vertu de son article 3, paragraphe 2, se trouve sur le territoire de l'Union, le RGPD s'applique en tout état de cause, que le traitement ait lieu ou non dans l'Union, conformément à l'article 3, paragraphe 1, du RGPD.

L'exigence de consentement des voyageurs concernés, prévue dans les accords, est certes compatible avec l'article 6, paragraphe 1, a), du RGPD.

Toutefois, au vu des éléments qui précèdent et à la lumière de ce que prévoit l'article II.1 et 2 du premier accord<sup>13</sup>, il paraît indiqué, compte tenu de la nature des données<sup>14</sup> et de la nature et de l'ampleur potentielles du contrôle<sup>15</sup>, de soumettre les procédures mutuellement acceptables à une analyse d'impact relative à la protection des données prévue par l'article 35 du RGPD.

<sup>12</sup> Dans son avis n° 82/2020 du 11 septembre 2020, l'Autorité de protection des données considère que « la procédure de *preclearance* et les activités qui y sont liées ne relèvent pas du champ d'application du RGPD, étant donné que ces activités ne relèvent pas du champ d'application du droit de l'Union européenne », et que « les traitements de données encadrés par le projet relevant du droit américain », le projet n'appelle donc pas de remarque de la part de l'Autorité de protection des données.

<sup>13</sup> Qui énonce ce qui suit :

« 1. Aucune disposition du présent Accord ne doit être interprétée comme diminuant les droits dont jouissent les individus en vertu de la Constitution, des lois et réglementations de la Belgique, des lois et réglementations de l'Union européenne (UE) et, le cas échéant, des lois et réglementations des États-Unis.

2. Les lois et réglementations de la Belgique et de l'Union européenne s'appliquent à tout moment sur le territoire de la Belgique, y compris dans la zone et le périmètre de précontrôle, sauf disposition contraire prévue dans le présent Accord ».

<sup>14</sup> L'article 9, paragraphe 1, auquel l'article 36, paragraphe 3, c), du RGPD fait référence, concerne notamment les données biométriques qui seront traitées conformément aux accords.

<sup>15</sup> Le contrôle semble en effet devoir être considéré comme un traitement au sens de l'article 35, paragraphe 3, a), RGPD.

### Article X

12. Conformément au paragraphe 1, l'entrée en vigueur de l'Accord est fixée à la date de la dernière des notes diplomatiques échangées par les Parties pour se notifier mutuellement l'achèvement de leurs procédures internes respectives.

Dès lors que les citoyens ne peuvent pas connaître la date de la dernière notification, ils ne seront pas non plus informés de la date d'entrée en vigueur de l'Accord. Il faut par conséquent veiller à ce que cette date d'entrée en vigueur soit portée en temps utile à la connaissance des citoyens par un avis publié au *Moniteur belge*<sup>16</sup>.

La même observation vaut pour l'article XI.A de l'Accord entre le Royaume de Belgique et les États-Unis d'Amérique 'sur la sûreté de l'aviation civile pour les opérations de précontrôle à Bruxelles-National'.

### EXAMEN DU SECOND ACCORD

13. Il est renvoyé aux observations relatives au premier accord, qui valent également pour le second accord.

### EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

14. Les deux accords auxquels il est porté assentiment ayant été faits en langue anglaise uniquement, cette version linguistique doit être jointe à l'avant-projet, et les versions françaises et néerlandaises des deux accords doivent mentionner qu'elles en constituent une traduction.

15. Dans la traduction française du second accord, l'intitulé doit être identique à celui figurant dans l'intitulé et à l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet de loi. Le mot « conclu » sera donc omis.

\*

---

<sup>16</sup> Voir l'avis n° 69.059/3 donné le 19 avril 2021 sur un projet de loi « portant assentiment au Protocole, fait à New Delhi le 9 mars 2017, modifiant la Convention et le Protocole entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République de l'Inde tendant à éviter la double imposition et à prévenir l'évasion fiscale en matière d'impôts sur le revenu, signés à Bruxelles le 26 avril 1993 », <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69059.pdf>.

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<sup>‡</sup>, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

### STREKKING

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met twee verdragen, namelijk:

1) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika inzake preclearance in de luchtvaart (hierna: eerste overeenkomst), en

2) de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika over beveiliging in de burgerluchtvaart voor preclearance-operaties in Brussel-Nationaal, gedaan te Brussel op 28 september 2020 (hierna: tweede overeenkomst).

Volgens de memorie van toelichting is de bedoeling van deze overeenkomsten om:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>“de invoering van preclearance op de luchthaven Brussel-Nationaal (Brussels Airport) mogelijk te maken. Preclearance is een procedure waarbij vliegtuigpassagiers van een preclearance-vlucht met bestemming Verenigde Staten al in de luchthaven van vertrek de controle van de Amerikaanse migratie- en douanediens doorlopen. Een preclearance-vlucht komt in de Verenigde Staten aan alsof het een binnenlandse vlucht betreft. Voor de passagiers betekent dat tijdswinst bij aankomst, omdat er geen controle meer is op de luchthaven van bestemming. Voor Brussels Airport en de Belgische luchtvaartmaatschappijen (waaronder Brussels Airlines) biedt het een concurrentievoordeel in de markt van het trans-Atlantisch vliegverkeer. Het versterkt de connectiviteit en de internationale positie van onze hoofdstad en beantwoordt zo aan een objectief Belgisch belang.”</p> | <p>« à permettre l'introduction d'une procédure de précontrôle à l'aéroport de Bruxelles-National (Brussels Airport). Le précontrôle est une procédure dans le cadre de laquelle les passagers d'un aéronef sur un vol à destination des États-Unis sont déjà soumis au contrôle des services des douanes et de l'immigration des États-Unis dans l'aéroport de départ. Tout vol précontrôlé pénètre sur le territoire des États-Unis comme s'il s'agissait d'un vol intérieur. Pour les passagers, cela implique un gain de temps lorsqu'ils arrivent à destination, puisqu'il n'y a plus de contrôle à l'aéroport d'arrivée. Brussels Airport et les transporteurs aériens belges (dont Brussels Airlines) bénéficient ainsi d'un avantage concurrentiel dans le trafic aérien transatlantique. La connectivité et la position internationale de notre capitale s'en trouvent renforcées, ce qui répond à un intérêt objectif de la Belgique ».</p> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

## BEVOEGDHEID

2. De Werkgroep gemengde verdragen, ingesteld bij het samenwerkingsakkoord van 8 maart 1994 tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten ‘over de nadere regelen voor het sluiten van gemengde verdragen’, heeft op 9 maart 2021 het exclusief federaal karakter van de beide overeenkomsten voorgesteld.<sup>1</sup>

In zoverre de twee overeenkomsten betrekking hebben op de toegang tot het grondgebied (douane-, immigratie- en andere grenscontroles) en op de veiligheid van het luchtverkeer vanuit de luchthaven Brussel-Nationaal, alsook op de uitrusting en de uitbating van die luchthaven, kunnen ze daadwerkelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid worden gerekend.

Artikel VI.9 van de eerste overeenkomst en artikel IX.I van de tweede overeenkomst stellen weliswaar bepaalde personen vrij van de wetten en voorschriften inzake de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, wat een principiële gewestaangelegenheid betreft.<sup>2</sup> Deze bepalingen gaan evenwel hand in hand met artikel VI.1 van de eerste overeenkomst en artikel XI.A van de tweede overeenkomst, waarbij een verblijfsrecht wordt verleend met het oog op de specifieke verblijfssituatie van de betrokken personen, die overeenkomstig artikel VI.5 van de eerste overeenkomst en artikel IX.E van de tweede overeenkomst onder het gezag staan van het hoofd van de diplomatieke missie van de Verenigde Staten in België. Deze bepalingen doen dan ook geen afbreuk aan de door de Werkgroep gemengde verdragen voorgestelde kwalificatie.

3. Artikel VI.2 van de eerste overeenkomst voorziet in de onschendbaarheid van de officiële archieven, met inbegrip van de elektronische bestanden en documenten, van of gebruikt door de werknemers van de Verenigde Staten die werkzaam zijn in de preclearance-zone. Artikel IX.B van de tweede overeenkomst voorziet in een gelijkaardige onschendbaarheid voor de officiële archieven van of gebruikt door de Preclearance-adviseur.

Artikel VI.6 van de eerste overeenkomst voorziet in een immuniteit van straf-, burger- en administratiefrechtelijke rechtsmacht en van uitvoeringsimmuniteit van preclearance-agenten en andere werknemers van de Verenigde Staten aan wie in het kader van de overeenkomst opdrachten in België zijn toegewezen, met betrekking tot de handelingen die zij in hun officiële hoedanigheid verrichten. Artikel IX.F van de tweede overeenkomst voorziet in een gelijkaardige immuniteit voor de Preclearance-Adviseur.

De gemachtigde gaf de volgende toelichting over deze immuniteiten:

“Les fonctionnaires US bénéficient uniquement d’une immunité de juridiction pénale, civile et administrative pour les actes qu’ils accomplissent à titre officiel.

---

<sup>1</sup> De gemachtigde verklaarde daarover het volgende: “Het verslag van de vergadering van de WGV van 9 maart 2021 (...) goedgekeurd tijdens de WGV van 13 april 2021 en vervolgens op 26 april 2021 overgemaakt aan de leden van de ICBB. Bij het uitblijven van reacties van de leden van de ICBB binnen een termijn van 30 dagen wordt het verslag automatisch als goedgekeurd beschouwd. Aangezien er geen reacties van de leden van de ICBB kwamen, is het verslag van de WGV van 9 maart 2021 op 27 mei 2021 definitief goedgekeurd.”

<sup>2</sup> Artikel 6, § 1, IX, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

L'immunité de juridiction dont ils bénéficient est donc particulièrement limitée puisqu'il s'agit d'une immunité fonctionnelle. (...) Les actes que les fonctionnaires US seront amenés à accomplir à titre officiel relèvent de la compétence de juridiction administrative, pénale ou civile pour lesquelles le fédéral est compétent."

De afdeling Wetgeving moet evenwel vaststellen dat de aangehaalde bepalingen inzake de onschendbaarheid van de voormelde archieven en inzake de immuniteit van de betrokken personen op vrij algemene wijze zijn geformuleerd. Daardoor kan niet bij voorbaat worden uitgesloten dat volgens een bepaalde lezing van die bepalingen een impact mogelijk is op gemeenschaps- en gewestaangelegenheden, ook indien het gaat om een louter functionele immuniteit, zoals de gemachtigde betoogt. Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk wat de bedoelingen waren van de onderhandelaars van de overeenkomsten aangaande de precieze draagwijdte van die bepalingen. De memorie van toelichting moet worden aangevuld om dienaangaande meer duiding te bieden, waarbij desgevallend kan worden uiteengezet dat de door de partijen bij het verdrag verleende draagwijdte ervan geen impact heeft op gemeenschaps- of gewestbevoegdheden.

4. Overeenkomstig artikel II.9 van de eerste overeenkomst is ze enkel van toepassing op de luchthaven Brussel-Nationaal, "[t]enzij de Partijen onderling schriftelijk anders overeenkomen".

Naast het feit dat de tenuitvoerlegging van die bepaling geen louter administratieve of technische uitvoeringsmaatregel is, waardoor de schriftelijke overeenkomst waarvan in die bepaling sprake is niet kan worden beschouwd als een akkoord in vereenvoudigde vorm<sup>3</sup>, zal een dergelijke uitbreiding van het toepassingsgebied van de overeenkomst impliceren dat gewestbevoegdheden inzake de uitrusting en de uitbating van de luchthavens (artikel 6, § 1, X., 7°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen') uitgeoefend worden, zodat de eerste overeenkomst als een gemengd verdrag beschouwd zal moeten worden. Een voorafgaande instemming is ondenkbaar, aangezien voor een dergelijke wijziging de instemming van de federale wetgever en van de gewestwetgevers vereist zal zijn.

De kwalificatie als een exclusief federaal verdrag kan dan ook enkel worden behouden indien de verwijzing naar een onderlinge schriftelijke overeenkomst tussen de partijen met betrekking tot de toepasselijkheid op andere luchthavens wordt weggelaten in artikel II.9 van de eerste overeenkomst.

5. Onder dat voorbehoud kan de kwalificatie van beide overeenkomsten als ressorterend onder de exclusieve federale bevoegdheid aanvaard worden.

### VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6.1. Voorliggend voorontwerp valt gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake de reglementering op het vervoer.

---

<sup>3</sup> Zie in dat verband opmerking 7.1.

Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten de gewestregeringen bijgevolg betrokken worden bij het uitwerken van het voorontwerp.

6.2. Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, volgt dat het Controleorgaan op de politionele informatie en de Gegevensbeschermingsautoriteit advies uitgebracht hebben over dit voorontwerp van wet. Die adviezen zijn niet bij het dossier gevoegd, maar kunnen geraadpleegd worden op de website van die instanties.<sup>4</sup> In het vervolg moet de adviesaanvrager erop toezien dat bij zijn adviesaanvraag een kopie van alle voorafgaande vormvereisten gevoegd wordt.<sup>5</sup>

6.3. Uit het dossier blijkt dat de regeling die (deels) met staatsmiddelen wordt bekostigd, de bedoeling zou hebben om Brussels Airport en Brussels Airlines een concurrentieel voordeel te bieden. Om nadere toelichting gevraagd of het dossier bij de Europese Commissie werd aangemeld in het kader van de Europese staatssteunregeling, antwoordde de gemachtigde:

“Het gaat *in casu* niet om een steunmaatregel in de zin van artikel 107(1) VWEU. Het dossier werd bijgevolg niet aangemeld bij de Commissie. Staatssteun wordt in voormeld artikel als volgt gedefinieerd: “*steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt*”. Het Hof van Justitie van de EU leidde uit deze definitie vijf cumulatieve criteria af waaraan voldaan moet zijn opdat er sprake is van staatssteun (onderneming die een economische activiteit verricht, steun bekostigd door staatsmiddelen, economisch voordeel, selectiviteit en ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU). Deze criteria werden tevens gecodificeerd in de ‘Mededeling van de Commissie betreffende het begrip “staatssteun” in de zin van artikel 107(1) VWEU, OJ C 262, 19/07/2016, p. 1-50’.

Andere lidstaten van de Europese Unie (Ierland, Zweden) hebben een gelijkaardig bilateraal verdrag met de Verenigde Staten afgesloten. Hoofdbedoeling van dit verdrag is een betere dienstverlening aan de trans-Atlantische reiziger te verlenen. Alle luchtvaartmaatschappijen die vanuit Brussel naar bestemmingen in de VS vliegen, kunnen deze dienstverlening aanbieden, waardoor er dus geen sprake is van selectiviteit.”

De zienswijze van de gemachtigde kan niet zonder meer worden gevolgd. Vooreerst zullen enkel vluchten vanuit Brussels Airport op grond van de overeenkomsten genieten van een dergelijke betere dienstverlening, zodat er duidelijk niet van uitgegaan kan worden dat er hier geen sprake zou zijn van begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het valt bovendien niet uit te sluiten dat die begunstiging van aard kan zijn dat de mededinging met andere luchthavens in de Europese Unie dreigt te worden vervalst. Dat

<sup>4</sup> Voor het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, zie: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-82-2020.pdf> (NL) en <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-82-2020.pdf> (FR). Voor het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie, zie [https://www.controleorgaan.be/files/DA200013\\_preclearance-overeenkomst\\_NL-PDF\\_00016781.PDF](https://www.controleorgaan.be/files/DA200013_preclearance-overeenkomst_NL-PDF_00016781.PDF) (NL) en [https://www.organedecontrôle.be/files/DA200013\\_preclearance-overeenkomst\\_FR-PDF\\_00017696.PDF](https://www.organedecontrôle.be/files/DA200013_preclearance-overeenkomst_FR-PDF_00017696.PDF) (FR).

<sup>5</sup> Zie RAAD VAN STATE, *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, I.E.2.a, blz. 18 (raadpleegbaar op [www.raadvanstate.be](http://www.raadvanstate.be) > Procedure > Wetgeving).

gelijkaardige regelingen zijn getroffen voor enkele andere luchthavens in de Europese Unie doet geen afbreuk aan die vaststelling.

Het is dan ook raadzaam om contact op te nemen met de Europese Commissie om zich ervan te vergewissen dat een aanmelding in het kader van de Europese staatssteunregeling daadwerkelijk niet nodig is.<sup>6</sup>

6.4. De steller van het voorontwerp dient ervoor te zorgen dat die voorafgaande vormvereisten naar behoren vervuld worden.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>7</sup> moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

## ONDERZOEK VAN DE EERSTE OVEREENKOMST

### ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. Artikel X.2 luidt als volgt:

“De Partijen kunnen deze Overeenkomst, met inbegrip van eventuele bijlagen, met een schriftelijk onderling akkoord amenderen.”

Die bepaling kan slechts aanvaard worden indien ze overeenkomstig de Grondwet geïnterpreteerd wordt, wat impliceert dat, enerzijds, nagegaan wordt of de amendementen louter voorzien in de administratieve en technische tenuitvoerlegging van de overeenkomst en dat, anderzijds, ingeval die amendementen een ruimere draagwijdte kunnen hebben, nagegaan wordt of het mechanisme van voorafgaande instemming toegepast kan worden op de krachtens die bepaling aangenomen amendementen.

In advies 65.982/4<sup>8</sup> d.d. 4 juni 2019 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest ‘portant assentiment à la Convention entre la Région wallonne de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg relative à l’assainissement des eaux usées, à la protection des captages d’eau potabilisable et au suivi de la directive nitrates’, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt:

“Des conventions qui se limitent à prévoir l’exécution administrative et technique d’un traité et ne visent qu’à permettre l’exécution des droits et obligations qui y figurent ne sont pas de nouveaux traités, mais de simples ‘*executive agreements*’. Elles ne doivent

<sup>6</sup> Hierbij mag immers niet uit het oog worden verloren dat, in het geval de ontworpen regeling of een deel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die in se verenigbaar met het unierecht kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun ( zie bijv. HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*).

<sup>7</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

<sup>8</sup> Advies 65.982/4, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/65982.pdf>.

dès lors pas être conclues par le Gouvernement, et le Parlement ne doit pas y donner son assentiment. Par contre, si elles comportent des réglementations autonomes qui font naître des droits et obligations nouveaux pour les autorités ou les citoyens, il s'agit alors de traités qui, conformément à l'article 167, § 3, de la Constitution, doivent être conclus par le Gouvernement et recevoir l'assentiment du Parlement.<sup>9</sup>

Par conséquent, lorsque les conventions particulières prévues par la Convention à laquelle il est envisagé de donner assentiment seront conclues, il faudra vérifier s'il ne s'agit pas de traités. Si tel est le cas, il y aura lieu de suivre la procédure appropriée pour la conclusion de ceux-ci, et les conventions particulières ne pourront produire d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Parlement. En outre, toujours s'il s'agit de traités, eu égard aux articles 22 et 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ces conventions devront être publiées au *Moniteur belge* pour être obligatoires."

Zoals de afdeling Wetgeving in het verleden reeds onderstreept heeft, is het voor de wetgever bovendien niet onmogelijk om met toekomstige wijzigingen van een internationaal verdrag in te stemmen, voor zover aan bepaalde voorwaarden voldaan is. Om ervoor te zorgen dat zulke voorafgaande instemming verenigbaar zou zijn met artikel 167, §§ 2 tot 4, van de Grondwet, moet aan twee voorwaarden voldaan worden: de betrokken wetgevende vergadering dient de grenzen van de toekomstige wijzigingen te kennen en ze dient uitdrukkelijk aan te geven dat ze met die wijzigingen instemt.<sup>10</sup>

Gelet op het ruime toepassingsgebied van artikel X, lid 2, dat betrekking heeft op elke wijziging van welke bepaling ook van de overeenkomst en van de eventuele bijlagen ervan, kan die bepaling alleen aanvaard worden indien ze aldus geïnterpreteerd wordt dat de wijzigingen die in de overeenkomst aangebracht worden, overeenkomstig artikel 167, § 2, van de Grondwet, de voorafgaande instemming van het Parlement verkregen moeten hebben. Het gaat immers om wijzigingen in de bepalingen van de overeenkomst en niet om administratieve of technische uitvoeringsmaatregelen zodat door de wetgever geen onbeperkte voorafgaande instemming verleend kan worden wat alle bepalingen van de overeenkomst betreft.

7.2. Dezelfde opmerking geldt voor artikel XI.B van de tweede overeenkomst.

7.3. Dezelfde conclusie geldt voor artikel III.A van de tweede overeenkomst, dat luidt als volgt:

"De samenwerkingsactiviteiten worden nader gespecificeerd in de Bijlagen of Aanhangsels bij deze Overeenkomst. Na ondertekening door de naar behoren gemachtigde vertegenwoordigers van de Partijen zal elke Bijlage integraal deel uitmaken van deze Overeenkomst. Na ondertekening door de Bevoegde Overheden zal elk

<sup>9</sup> Voetnoot 1 van het geciteerde advies: Sur cette question, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'État 42.631/AG, donné le 8 mai 2007 sur l'avant-projet devenu la loi du 9 février 2009 'portant assentiment à l'Accord-cadre entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République française sur la coopération sanitaire transfrontalière, signé à Mouscron le 30 septembre 2005', *Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, 4-912/1, pp. 14 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/42631.pdf>.

<sup>10</sup> Zie advies 58.383/4 d.d. 25 november 2015 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 augustus 2016 'houdende instemming met de Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, met betrekking tot immigratiecontroles op het treinverkeer tussen België en het Verenigd Koninkrijk via de vaste kanaalverbinding, gedaan te Londen op 3 december 2013 en te Brussel op 18 december 2013', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/58383.pdf>.

Aanhangsel worden beschouwd als een uitvoeringsregeling ter bevordering van de Preclearance-operaties voor Luchtvaartbeveiliging krachtens deze Overeenkomst. (...).”

Het zijn inderdaad de “samenwerkingsactiviteiten” in het algemeen die “nader gespecificeerd” moeten worden in de Bijlagen of Aanhangsels bij de Overeenkomst. In artikel IV.A van dezelfde overeenkomst wordt weliswaar opgegeven op welke activiteiten die samenwerking betrekking kan hebben, maar dan wel alleen op facultatieve en enuntiatieve wijze.

Daaruit volgt dat niet voldaan is aan de voorwaarden om gebruik te mogen maken van de regeling inzake de voorafgaande instemming wat betreft de Bijlagen en de Aanhangsels.

8. In verscheidene bepalingen van de eerste overeenkomst staat dat de Partijen met “onderlinge instemming”, “schriftelijk”, met “wederzijdse toestemming” of “onderling” maatregelen kunnen treffen.<sup>11</sup>

Zoals reeds gezegd is in opmerking 7.1. kunnen die maatregelen getroffen worden zonder de instemming van de wetgever wanneer het om administratieve of technische uitvoeringsmaatregelen van de overeenkomst gaat. Indien ze daarentegen rechten of plichten doen ontstaan voor de overheden of de burgers, moeten ze beschouwd worden als maatregelen die een nieuwe overeenkomst vormen en moet daarvoor bijgevolg de geëigende procedure voor het sluiten van overeenkomsten gevolgd worden, moet daarvoor de instemming van het Parlement verkregen worden opdat ze uitwerking kunnen hebben en moeten de nadere regels inzake de bekendmaking ervan nageleefd worden.

Zo heeft artikel IV.1, f, betrekking op de doorlichting uitgevoerd door de Verenigde Staten op basis van biometrische en biografische gegevens van personen die toegang krijgen tot preclearance-plaatsen in de uitoefening van hun officiële taken. Er wordt bepaald dat de categorieën van personen die aan die doorlichting onderworpen zijn, gewijzigd kunnen worden “na wederzijdse toestemming van de Verenigde Staten en België”. Gelet op de weerslag die een dergelijke uitbreiding kan hebben op de fundamentele rechten van de betrokken personen, is daarvoor de instemming van een wetgevende vergadering vereist.

## BIJZONDERE OPMERKINGEN

### DISPOSITIEF

#### Artikel III

9. Lid 3, c, i en ii, voorziet in twee gevallen waarin preclearance-agenten de toestemming hebben om een reiziger of andere persoon vast te houden tot de komst van een bevoegde Belgische wetshandhaver, op basis van welke nadere bepaling ervan uitgegaan kan worden dat de mogelijkheid om een persoon vast te houden in die omstandigheden in de praktijk naar behoren afgebakend is wat de duur ervan betreft.

<sup>11</sup> Zie inzonderheid de artikelen II.9, III.1, a, III.2, e en j, IV.1, b en f, et IX.1.

In lid 3, c, iii, is er sprake van een derde geval waarbij die agenten de toestemming hebben om een reiziger of andere persoon vast te houden, namelijk wanneer betrokkene “er op redelijke gronden van wordt verdacht een inbreuk op de wetten en voorschriften van de Verenigde Staten inzake douane, immigratie, landbouw, nationale veiligheid en volksgezondheid te hebben gepleegd [...]”, maar in dat geval wordt die mogelijkheid om die persoon vast te houden niet beperkt in de tijd.

Zulk een bepaling kan in het licht van het recht op persoonlijke vrijheid, dat inzonderheid verankerd is in artikel 5 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alleen aanvaard worden mits die bepaling overeenstemt met noodzakelijke en proportionele maatregelen – inzonderheid wat de tijdspanne betreft gedurende welke die maatregelen opgelegd kunnen worden – in het licht van het legitiem doeleinde dat daarmee door de wetgever nagestreefd wordt.

10. Artikel III.5 voorziet in de vrijwillige en uitdrukkelijke instemming voor de verwerking van persoonsgegevens van passagiers in het kader van de preclearance procedure. Om nadere toelichting gevraagd, of de laatste zin van deze paragraaf (“The US shall not be responsible for ensuring the consent in this article is obtained”) dit uitgangspunt niet ondergraaft, antwoordde de gemachtigde:

“La dernière phrase de l'article III, § 5 de l'accord ne porte pas atteinte au principe du consentement des passagers. Le mécanisme est le suivant: conformément au droit belge et européen, les passagers doivent donner leur accord avant d'entamer le processus de preclearance, et donc avant le traitement de leurs données. La dernière phrase précise simplement que ce ne sont pas les Etats-Unis qui se chargeront de cette formalité. Il reviendra donc au personnel de l'aéroport ou aux autorités belges d'informer les passagers et de s'assurer de l'obtention de leur consentement.”

#### Artikel IV

11. In zijn punt 28 formuleerde het Controleorgaan op de politionele informatie de volgende opmerking:

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>“Artikel IV, f. voorziet verder de mogelijkheid voor de Verenigde Staten om biometrische en biografische informatie te bekomen van elke persoon die toegang wenst tot de preclearance area in het kader van diens officiële taken. Men kan een achtergrond check doen van deze personen, en hen desgevallend de toegang weigeren. Belgische LEO zijn hiervan uitgesloten. Niettemin is het voor het Controleorgaan volstrekt onduidelijk wat onder “biometric” gegevens in de zin van artikel IV 1. c. en f. moet worden verstaan (gezichtsherkenning, vingerafdrukken, ...) en of deze gegevens bij een bepaalde bron (GPI) worden</p> | <p>« L'article IV, f. prévoit par ailleurs la possibilité, pour les États-Unis, d'obtenir des informations biométriques et biographiques de toute personne qui souhaite accéder à la zone de preclearance dans le cadre de ses tâches officielles. Les antécédents de ces personnes peuvent être contrôlés, et l'accès peut le cas échéant leur être refusé. Les LEO belges sont exclus de l'application de cette disposition. L'Organe de contrôle n'est cependant pas en mesure de se faire une idée claire de ce qu'il y a lieu d'entendre par “données biométriques” au sens de l'article IV 1. c. et f. (reconnaissance faciale, empreintes digitales, ...), ni de</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| opgevraagd of automatisch worden verkregen. Deze vaststelling is zonder meer van belang voor het bepalen van afdoende en effectieve waarborgen die noodzakelijk zijn voor de verwerking van deze gevoelige gegevens.” | déterminer si ces données sont consultées auprès d’une certaine source (la GPI) ou obtenues automatiquement. Cette constatation est d’une importance cruciale pour la détermination de garanties suffisantes et effectives pour le traitement de ces données sensibles ». |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

De memorie van toelichting bevat geen reactie op deze opmerking. Gevraagd om een standpunt aangaande deze opmerking, antwoordde de gemachtigde:

“Comme indiqué dans l’article IV, f de l’accord, les États-Unis élaboreront des procédures mutuellement acceptables avec le gestionnaire de l’aéroport afin de mettre en œuvre le vetting dont il est question dans le paragraphe.”

Het wil de afdeling Wetgeving voorkomen dat allerminst kan worden uitgesloten dat de verwerking van de betrokken persoonsgegevens minstens gedeeltelijk of voor bepaalde doeleinden onder het toepassingsgebied kan vallen van 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)’ (hierna: de AVG),<sup>12</sup> onder meer gelet op artikel 3, lid 2, van die verordening, dat bepaalt dat ze van toepassing is “op de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen die zich in de Unie bevinden, door een niet in de Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker, wanneer de verwerking verband houdt met: a) het aanbieden van goederen of diensten aan deze betrokkenen in de Unie, ongeacht of een betaling door de betrokkenen is vereist; of b) het monitoren van hun gedrag, voor zover dit gedrag in de Unie plaatsvindt”. Indien de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker van persoonsgegevens die verwerkt worden in het kader van activiteiten waarop de AVG van toepassing is krachtens artikel 3, lid 2, ervan zich in de Unie bevindt, is de AVG hoe dan ook van toepassing, ongeacht of de verwerking in de Unie plaatsvindt, overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de AVG.

Het in de overeenkomsten gehanteerde vereiste van toestemming van de betrokken reizigers strookt weliswaar met artikel 6, lid 1, a), van de AVG.

Gelet op de voormelde gegevens en in het licht van het bepaalde in artikel II.1 en 2 van de eerste overeenkomst<sup>13</sup> lijkt het evenwel raadzaam om, gelet op de aard van de gegevens<sup>14</sup>

<sup>12</sup> In haar advies nr. 82/2020 van 11 september 2020 gaat de Gegevensbeschermingsautoriteit ervan uit dat “de preclearance-procedure en de daarmee verband houdende activiteiten niet binnen het toepassingsgebied van de AVGR vallen, aangezien deze activiteiten niet binnen het toepassingsgebied van het recht van de Europese Unie vallen”, alsook dat “de gegevensverwerking waarop het ontwerp betrekking heeft, onder het Amerikaanse recht valt” en dat de Gegevensbeschermingsautoriteit bijgevolg geen opmerkingen dient te formuleren.

<sup>13</sup> Welk artikel II als volgt luidt:

“1. Niets in deze Overeenkomst mag zo worden geïnterpreteerd dat het afbreuk doet aan de rechten die individuen genieten krachtens de Grondwet, de wetten en voorschriften van België, de wetten en voorschriften van de Europese Unie (EU) en, waar van toepassing, de wetten en voorschriften van de Verenigde Staten.  
2. De wetten en voorschriften van België en de EU gelden te allen tijde op het Belgisch grondgebied, met inbegrip van de preclearance-zone en -perimeter, tenzij in deze Overeenkomst anders is bepaald.”

en de potentiële aard en omvang van de doorlichting<sup>15</sup> de wederzijds aanvaardbare procedures te onderwerpen aan een gegevensbeschermingseffectbeoordeling zoals bedoeld in artikel 35 van de AVG.

### Artikel X

12. Overeenkomstig het eerste lid treedt de Overeenkomst in werking op de datum van de laatste nota in een uitwisseling van diplomatieke nota's waarin de Partijen elkaar in kennis stellen van de voltooiing van hun respectieve interne procedures.

Aangezien de burgers de datum van die laatste nota niet kunnen kennen, zullen ze ook niet op de hoogte zijn van de datum van inwerkingtreding van de Overeenkomst. Er moet bijgevolg op toegezien worden dat die datum van inwerkingtreding tijdig ter kennis van de burgers gebracht wordt middels de bekendmaking van een bericht in het *Belgisch Staatsblad*.<sup>16</sup>

Dezelfde opmerking geldt voor artikel XI.A van de Overeenkomst tussen het Koninkrijk België en de Verenigde Staten van Amerika 'over beveiliging in de burgerluchtvaart voor preclearance-operaties in Brussel-Nationaal'.

### ONDERZOEK VAN DE TWEEDE OVEREENKOMST

13. Er wordt verwezen naar de opmerkingen in verband met de eerste overeenkomst, die eveneens voor de tweede overeenkomst gelden.

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WET

14. Aangezien beide overeenkomsten waaraan instemming verleend wordt, alleen in het Engels gesteld zijn, moet die Engelse tekst bij het voorontwerp gevoegd worden en moet in de Franse en de Nederlandse tekst van beide overeenkomsten vermeld worden dat het een vertaling betreft.

---

<sup>14</sup> Artikel 9, lid 1, waarnaar artikel 36, lid 3, c), van de AVG verwijst, betreft onder meer de biometrische gegevens die op grond van de overeenkomsten zullen worden verwerkt.

<sup>15</sup> De doorlichting lijkt immers als een verwerking in de zin van artikel 35, lid 3, a) AVG te moeten worden beschouwd.

<sup>16</sup> Zie advies 69.059/3 d.d. 19 april 2021 over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Protocol, gedaan te New Delhi op 9 maart 2017, tot wijziging van de Overeenkomst en van het Protocol tussen de Regering van het Koninkrijk België en de Regering van de Republiek India tot het vermijden van dubbele belasting en tot het voorkomen van het ontgaan van belasting inzake belastingen naar het inkomen, beide ondertekend te Brussel op 26 april 1993", <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69059.pdf>.

15. In de Franse vertaling van de eerste overeenkomst moet het opschrift exact overeenstemmen met dat in het opschrift en in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp van wet. Het woord “conclu” moet dus weggelaten worden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET