



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.978/VR
van 16 maart 2021

avis 68.978/VR
du 16 mars 2021

over

sur

een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [* maart 2021] tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uit buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België'

un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du [* mars 2021] entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le transfert des données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou services de police afin de maintenir la quarantaine ou le contrôle obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou un contrôle obligatoires à leur arrivée en Belgique'

Op 8 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,^{*} een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [* maart 2021] tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uit buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 12 maart 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, 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, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, auditeur, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2021.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 8 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables *, sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du [* mars 2021] entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le transfert des données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou services de police afin de maintenir la quarantaine ou le contrôle obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou un contrôle obligatoires à leur arrivée en Belgique'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 12 mars 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, 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, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Tim CORTHAUT, auditeur, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2021.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“Uit de moleculaire surveillance van SARS-COV-2, waarover in het wekelijks epidemiologisch rapport van Sciensano wordt gerapporteerd, blijkt dat varianten van het coronavirus COVID-19 vaak België binnenkomen via reizigers uit het buitenland. Door verplichte quarantaine of testing op te leggen bij aankomst in België en deze streng te handhaven wordt beoogd de verspreiding te vertragen in afwachting van een vaccinatie van de bevolking. Om die maatregelen beter te kunnen handhaven is een gegevensoverdracht naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten noodzakelijk. Een dergelijke gegevensoverdracht vereist derhalve een solide juridische basis die alleen door deze overeenkomst wordt gecreëerd. Om de preventieve maatregelen zo snel mogelijk te kunnen uitvoeren en controleren op basis van een correcte rechtsgrondslag, is het van het grootste belang dat deze overeenkomst zo spoedig mogelijk wordt aangenomen.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet in twee scenario's:

voor de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, wordt een beperkt aantal PLF gegevens doorgegeven aan de gefedereerde entiteiten. De federeerde entiteiten kunnen vervolgens de gegevens overmaken aan de lokale overheden ofwel conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, ofwel in geval van vermoeden dat de quarantaine niet wordt gerespecteerd. Zij kunnen dan desgevallend de betreffende personen contacteren om te verifiëren of zij de quarantaine naleven en of alles goed met hen gaat. De overdracht van PLF-gegevens aan de politiediensten door de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden is mogelijk ofwel conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten ofwel wanneer de gefedereerde entiteiten of lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd.

voor de handhaving van de verplichte testing bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, wordt voorzien in een dagelijkse integratie in de Algemene Nationale Gegevensbank van de noodzakelijke gegevens uit de Passenger Locator Forms (PLF), die worden ingevuld door reizigers komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België.

Het samenwerkingsakkoord regelt derhalve aangelegenheden die zowel tot de materiële bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten, als tot de materiële bevoegdheden van de federale staat behoren. Dankzij het samenwerkingsakkoord kunnen de Staat en de gefedereerde entiteiten hun exclusieve bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.

Het voorliggende ontwerp van samenwerkingsakkoord is zodus bedoeld om handhaving van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uit buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België mogelijk te maken.

Gelet op de termijn waarbinnen het samenwerkingsakkoord gepubliceerd dient te worden, en mede op de actuele gezondheidscontext, vragen wij daarom dat het advies met spoed wordt medegedeeld binnen een termijn van vijf werkdagen.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt instemming te verlenen met het op 3 maart 2021 door het Overlegcomité goedgekeurde samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’. Het samenwerkingsakkoord beoogt de doorstroming te faciliteren van passagiersgegevens van reizigers afkomstig uit het buitenland, zoals opgenomen in het *Passenger Locator Form* (hierna: PLF), met het oog op de afdwinging door de gemeenschappen en de lokale besturen van de verplichting voor bepaalde van deze reizigers om zich te laten testen op besmetting met COVID-19 en/of om in quarantaine te gaan.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord bevat de definities. Artikel 2 vermeldt de doelstellingen van het samenwerkingsakkoord, namelijk de doorgifte van gegevens met betrekking tot de quarantaine aan de gefedereerde entiteiten, lokale overheden en politiediensten en de integratie van de nodige gegevens in de Algemene Nationale Gegevensbank met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Artikel 3 regelt de mededeling van de PLF-gegevens² aan de gefedereerde instellingen (en via hen aan de lokale overheden en eventueel de politiediensten) met het oog op de handhaving van de quarantaineverplichting. Artikel 4 regelt de dagelijkse integratie in de Algemene Nationale Gegevensbank van de PLF-gegevens van reizigers waarvoor binnen de voorgeschreven termijn de *Covid-19 Test Prescription Code* (hierna: CTPC) nog niet is geactiveerd voor een COVID-19-test, met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Artikel 5 beperkt de bewaartermijn van de PLF-gegevens tot de duur van de verplichte quarantaine, met een maximum van veertien dagen na datum van aankomst van de reiziger in België.

Artikel 6 bepaalt dat van zodra de gegevens zijn geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank, de regels van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’ van toepassing zijn, behoudens afwijkingen in dit samenwerkingsakkoord.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Dit zijn, overeenkomstig artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord, de volgende gegevens uit de PLF-gegevensdatabank: de voornaam, de achternaam, de geboortedatum, het telefoonnummer, het verblijfsadres gedurende de periode van quarantaine, alsook de datum van aankomst in België.

Artikel 7 regelt de PLF-gegevensdatabank, waarin alle gegevens worden opgeslagen die via het PLF worden meegedeeld,³ en die wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Deze gegevens worden enkel gebruikt voor de doeleinden van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres. De gegevens in de PLF-gegevensdatabank worden vernietigd achtentwintig kalenderdagen na de datum van aankomst van de betrokkene op het Belgische grondgebied.

Artikel 8 regelt de geschillenbeslechting tussen de partijen bij het akkoord via een samenwerkingsgerecht. Artikel 9 geeft de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid de taak om toe te zien op de uitvoering en de naleving van het akkoord en om desgevallend te bemiddelen.

Volgens artikel 10, § 1, van het samenwerkingsakkoord heeft het uitwerking vanaf de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Volgens artikel 10, § 2, houden de maatregelen die tot stand zijn gekomen “middels dit samenwerkingsakkoord” op uitwerking te hebben op de dag van de bekendmaking van het koninklijk besluit dat het einde van de toestand van de coronavirus COVID-19-epidemie afkondigt. Het samenwerkingsakkoord zelf wordt beëindigd door het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord (artikel 10, § 3).

BEVOEGDHEID

4. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord is “[d]e doelstelling van het voorliggende samenwerkingsakkoord (...) een betere naleving van de verplichte quarantaine en testing na aankomst (of terugkomst) in België te verkrijgen door meer in te zetten op de handhaving daarvan. Om deze doelstelling te kunnen verwezenlijken, dienen gegevens te worden gedeeld.”

Het samenwerkingsakkoord voorziet in een PLF-gegevensdatabank, die overeenkomstig de artikelen 1, 5°, en 7 is opgericht bij en wordt beheerd door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, en waarin de gegevens worden opgenomen die moeten worden meegedeeld via het PLF dat reizigers moeten invullen voor hun afreis naar België, overeenkomstig artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’. Volgens het voornoemde artikel 7 bestaat de doelstelling van die gegevensverwerking enkel uit “de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres”. Bepaalde van de gegevens in die databank, namelijk de PLF-gegevens gedefinieerd in artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord, worden overeenkomstig artikel 3 ervan dagelijks bezorgd aan de gefedereerde entiteiten (en via hen aan de lokale overheden en eventueel de politiediensten) met het oog op de handhaving van de quarantaineverplichting. Die PLF-gegevens worden overeenkomstig artikel 4 dagelijks geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank

³ Dit omvat meer gegevens dan enkel de PLF-gegevens vermeld in de vorige voetnoot.

voor de reizigers waarvoor binnen de voorgeschreven termijn de CTPC nog niet is geactiveerd voor een COVID-19-test, met het oog op de handhaving van de testverplichting.

Aan de gemachtigden is gevraagd waarom de werkwijze voor de quarantaine verschilt van de werkwijze voor de testing. De gemachtigden antwoorden daarop als volgt:

“Om de naleving van de quarantaine te handhaven, wordt ervoor geopteerd om de noodzakelijke PLF-gegevens over te maken aan de gefedereerde autoriteiten en lokale overheden, ten einde hen toe te laten als ‘filter’ op te treden. Zij kunnen dan op hun beurt de gegevens overmaken m.b.t. personen waarvan een sterk vermoeden bestaat dat de quarantaineregels niet [worden] nageleefd, of van personen [die] weigeren deze regels te respecteren. In het kader van de handhaving van de naleving van de testing wordt er bovendien voor gezorgd dat geen gegevens worden meegedeeld met betrekking tot personen waarvoor uit de bestaande informatiesystemen kan worden afgeleid dat ze reeds een staalafname hebben laten verrichten op basis van de hen meegedeelde CTPC. Deze personen hebben immers voldaan aan de verplichting tot testing. Door deze werkwijze te hanteren, wordt de handhaving maximaal beperkt tot de personen waarvoor dit relevant is. Het handhaven van een verplichte testing is tevens een eenvoudig te controleren handeling waardoor in overleg met de gefedereerde autoriteiten er beslist werd dat de handhaving rechtstreeks kan gebeuren door de politiediensten.”

5. De federale overheid kan maatregelen nemen in de strijd tegen de COVID-19-pandemie in het kader van haar residuaire bevoegdheid inzake onder meer civiele bescherming, civiele veiligheid, algemene politie en volksgezondheid.⁴⁻⁵ De federale overheid is eveneens bevoegd voor de controle van de buitengrenzen, wat inhoudt dat de toegang tot het grondgebied kan worden geweigerd omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten.⁶

Op grond van die residuaire bevoegdheden kan de federale overheid de toegang tot en het vertrek vanuit het grondgebied regelen teneinde de verspreiding van COVID-19 te beperken, zoals het verbieden van niet-essentiële reizen van en naar het buitenland, en kan ze ook voorwaarden opleggen in verband met die toegang tot het grondgebied, zoals het invullen van het PLF voor de afreis naar België en het bij zich houden van dat PLF tijdens de afreis naar België.

De federale overheid kan zich voorts aanvullend ook beroepen op haar bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek,⁷ gelet op de ruime omschrijving van de doelstelling van de verwerking van gegevens in de PLF-gegevensdatabank (“de strijd tegen de

⁴ Daarbij moet worden aangestipt dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State tot op heden niet geraadpleegd werd over het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, de latere wijzigingen ervan en de rechtsvoorgangers van dit besluit.

⁵ Zoals reeds verschillende keren werd uiteengezet is “elke overheid (...) verantwoordelijk voor de bestrijding van een volksgezondheids crisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden” (zie onder meer adv.RvS 53.018/VR van 13 mei 2013 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende de gezondheidscontrole van het internationale verkeer’, opmerking 9, en adv.RvS 66.387/1/V van 29 augustus 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 december 2019 ‘betreffende de modaliteiten inzake het manipuleren en bewaren van poliovirussen van type 2’, opmerking 7.5). Zie ook GwH 15 februari 2009, nr. 2/2009, B.5.2.

⁶ Adv.RvS 53.018/VR, opmerking 9.

⁷ Artikel 6bis, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

verspreiding van het coronavirus COVID-19, met inbegrip van het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten op eenzelfde adres”).⁸

6. De zo-even geschetste bevoegdheden van de federale overheid reiken echter niet zover dat deze bij de regeling van de toegang tot het grondgebied ook verplichtingen zou kunnen opleggen inzake de afzondering of quarantaine van mogelijk besmette personen of inzake het testen van deze personen.⁹ Het zijn immers de gemeenschappen en, wat het Franse taalgebied betreft, het Waalse Gewest, die bevoegd zijn voor de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, als een onderdeel van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg.¹⁰ Op grond van die bevoegdheid hebben deze deelstaten recent onder meer een aantal nieuwe regelingen uitgewerkt of bestaande regelingen aangepast met betrekking tot de contactopsporing in de strijd tegen de COVID-19-pandemie¹¹ en inzake het verplichte testen en in quarantaine gaan van (vermoedelijk) besmette personen.¹²

⁸ Vgl. adv.RvS 67.424/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel ‘betreffende het gebruik van digitale contactopsporingsapplicaties ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking’, opmerking 7, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1251/003, 8; adv.RvS 67.425/3-67.426/3-67.427/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel ‘tot oprichting van een databank bij Sciensano in het kader van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19’ en over amendementen op dat wetsvoorstel, opmerking 9, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1249/006, 9.

⁹ Adv.RvS 53.018/VR, opmerking 9: “Het gegeven dat de federale overheid bevoegd is voor de controle van de buitengrenzen impliceert nog niet dat zij in het verlengde van die controle de afzondering kan laten bevelen van besmette personen of de andere maatregelen kan nemen die geen verband houden met de toegang tot het grondgebied als dusdanig, maar veeleer met de bedreiging die erdoor ontstaat door de verspreiding van besmettelijke ziekten. Enkel indien deze maatregelen beperkt zouden blijven tot het weigeren van de toegang tot het grondgebied omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten, zouden ze in de federale bevoegdheid ter zake kunnen worden ingepast.”

¹⁰ Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, en met artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’. Zie ook *Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434/2, 125 en *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 52. Deze bevoegdheid werd impliciet bevestigd in adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 147-155, alsook uitdrukkelijk in adv.RvS 38.381/3 van 7 juli 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de profylactische maatregelen en de verplichte aangifte aan de cel medische bewaking van pathologieën van epidemische aard’ en in adv.RvS 53.018/VR.

¹¹ Zie het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 20 juli 2020 ‘über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise’, het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 mei 2020 ‘tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorgraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19’, het besluit van de Waalse Regering nr. 35 van 5 mei 2020 ‘organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l’épidémie COVID-19’, zoals gewijzigd en bekrachtigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 ‘portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l’article 138 de la Constitution’, evenals het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van bijzondere machten nr. 2020/006 van 18 juni 2020 ‘tot het organiseren van het gezondheidskundig contactonderzoek in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie’, bekrachtigd bij de ordonnantie van 4 december 2020 ‘houdende bekrachtiging van de besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke

7. Omdat de in opmerking 4 reeds aangehaalde PLF-gegevens voor de deelstaten van belang zijn voor het op werkzame wijze uitoefenen van hun bevoegdheden inzake de opsporing van en de strijd tegen COVID-19, voorziet het samenwerkingsakkoord onder meer in de terbeschikkingstelling van die gegevens aan deze deelstaten met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine (artikel 3 van het samenwerkingsakkoord).

Het voorliggende samenwerkingsakkoord voorziet tevens in een “kruising” van de PLF-gegevens en van de testinggegevens om de personen te identificeren die hun testingverplichting niet binnen de gestelde termijn nakomen en teneinde ze te kunnen vervolgen. De uit die kruising verkregen gegevens moeten geïntegreerd worden in de Algemene Nationale Gegevensbank die tot de politiebevoegdheid van de federale overheid behoort, teneinde het voor de politiediensten mogelijk te maken om de reizigers te vervolgen die zich niet binnen de gestelde termijn hebben laten testen. Het is immers de bedoeling om de inbreuken op die verplichte testen door de politiediensten te laten opvolgen (artikel 4 van het samenwerkingsakkoord).

Uit het voorgaande volgt dat de uitwisseling van de gegevens verkregen op grond van de respectieve uitoefening door elke entiteit van de eigen bevoegdheden het sluiten van een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, rechtvaardigt. Aangezien de oprichting van de PLF-gegevensdatabank past in het kader van de tenuitvoerlegging van federale bevoegdheden en van bevoegdheden van de gefedereerde entiteiten, rechtvaardigt ze eveneens het sluiten van een dergelijk samenwerkingsakkoord.

8. Op de vraag naar de redenen waarom de Franse Gemeenschap en de Franse Gemeenschapscommissie geen partij zijn bij dat akkoord, hebben de gemachtigden als volgt geantwoord:

“La COCOF n’a pas de compétence en matière de quarantaine et de testing, cette législation relevant de la seule COCOM. Idem pour la communauté française (la région Wallonne est compétente).”

De enige gemeenschapsoverheid die bevoegd is om in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dwingende maatregelen te nemen ten aanzien van natuurlijke personen – wat uiteindelijk de finaliteit is van het ter beschikking stellen van de PLF-gegevens – is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.¹³ Het samenwerkingsakkoord legt ook geen verplichtingen op aan zorginstellingen waarvoor de Franse Gemeenschapscommissie bevoegd is. Er kan dan ook mee worden ingestemd dat de Franse Gemeenschapscommissie niet over bevoegdheden beschikt die het haar mogelijk maken partij te zijn bij dit samenwerkingsakkoord.

Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag’.

¹² Zie de artikelen 47 en 47/1 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’; artikel 10.3 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 ‘zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention’; de artikelen 13 en 13/1 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 19 juli 2007 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’; de artikelen 47/15 en 47/15bis van de Code wallon van 29 september 2011 ‘de l’action sociale et de la santé’.

¹³ Adv.RvS 34.339/AV, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 155-157. Zie ook adv.RvS 53.932/AV van 27 augustus 2013 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/3, 12-17.

Dezelfde conclusie geldt voor de Franse Gemeenschap, aangezien de bevoegdheid die haar krachtens artikel 5, § 1, I, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ inzake “activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg” toegewezen is, met uitzondering van “de activiteiten en diensten inzake preventieve geneeskunde bestemd voor zuigelingen, kinderen, leerlingen en studenten” aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie¹⁴⁻¹⁵ overgedragen is. De Franse Gemeenschap heeft ten aanzien van die categorieën van personen echter geen regelingen vastgesteld met betrekking tot de verplichte testing en/of quarantaine, die vergelijkbaar zijn met de regelingen ingevoerd door de andere gefedereerde entiteiten die partij zijn bij dit akkoord, wat een rechtvaardiging kan zijn voor het feit dat ze geen partij is bij dat akkoord. Ook voor de zorginstellingen waarvoor de Franse Gemeenschap bevoegd is bevat het samenwerkingsakkoord geen verplichtingen.

VORMVEREISTEN

9. Blijkens de stukken in het aan de Raad van State meegedeelde dossier wordt het voorontwerp om advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.
10. De gemachtigden verklaarden eveneens dat het (niet-verplichte) advies van het Controleorgaan op de politionele informatie werd gevraagd.
11. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁶ 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 HET VOORONTWERP VAN WET

12. Het opschrift en het dispositief van het voorliggende voorontwerp moeten worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

¹⁴ Artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’.

¹⁵ Wat betreft de Franse Gemeenschapscommissie wordt die bevoegdheid niet uitgeoefend, gelet op de zo-even geschetste exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor dwingende maatregelen ten aanzien van natuurlijke personen.

¹⁶ 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.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

13. De definitie van “Algemene Verordening Gegevensbescherming” in artikel 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord moet worden weggelaten, aangezien verder in de tekst van het samenwerkingsakkoord niet naar die verordening wordt verwezen.

14. Het “Passenger Locator Form (PLF)” dat wordt gedefinieerd in artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt omschreven als een formulier dat de reizigers voorafgaand aan hun reis naar België moeten invullen en voorleggen aan de vervoerder voorafgaand aan de boarding. Daarbij wordt kennelijk uit het oog verloren dat de reis naar België niet noodzakelijk door een vervoerder gebeurt, maar ook door de reiziger op eigen kracht, bijvoorbeeld in een eigen voertuig. Er moet dan ook worden bepaald dat het formulier “in voorkomend geval” moet worden voorgelegd voorafgaand aan de boarding.

In de Duitse tekst van de voormelde definitie wordt bovendien bepaald dat het formulier moet worden voorgelegd aan de “Fluggesellschaft”, terwijl in de Nederlandse en de Franse tekst de meer algemene term “vervoerder” wordt gebruikt. De Duitse tekst moet dan ook worden aangepast, aangezien niet enkel vliegtuigreizen, maar bijvoorbeeld ook trein- en busreizen worden bedoeld.

15. In de voormelde definitie in artikel 1, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt ook nog bepaald dat “[u]it deze gegevens (...) de gefedereerde entiteiten een selectie van de reizigers met een risicoprofiel op[maken]” en dat “[a]fhankelijk van dit risicoprofiel (...) hen al dan niet een verplichte quarantaine of verplichte testing [wordt] opgelegd”.

Dergelijke normatieve bepalingen horen niet thuis in een definitie en moeten worden opgenomen op een andere plaats in het samenwerkingsakkoord.

16. De Nederlandse tekst van de definitie van “Covid-19 Test Prescription Code (CTPC)”, in artikel 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord, waarin gewag wordt gemaakt van “een willekeurige code”, verschilt van de Franse en de Duitse tekst ervan, waar melding wordt gemaakt van respectievelijk “[un] code d’activation nécessaire” en “der notwendige Aktivierungscode”. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“Zoals aangegeven, is de CTPC een soort elektronisch voorschrift voor een welbepaald persoon om (eenmaal) een Covid-19 test te ondergaan. De CTPC is betekenisloos en wordt ‘at random’ gegenereerd. De CTPC dient te worden onderscheiden van een gelijkaardige code die ook ‘at random’ wordt gegenereerd voor iedereen die in aanmerking komt voor vaccinatie. Het betreft dus een willekeurige code die wordt toegekend aan een welbepaald persoon met het oog op het ondergaan van een Covid-19 test. Om de willekeurigheid van de code te benadrukken, stellen we voor om de Nederlandse tekst te behouden en de andere talen aan te passen.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

Artikel 3

17. Op de vraag om meer uitleg over de wijze waarop de gegevens bedoeld in paragraaf 1 van artikel 3 van het samenwerkingsakkoord worden overgedragen, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De gegevens worden beveiligd uitgewisseld in de vorm van elektronische bestanden. Elke gefedereerde entiteit krijgt enkel de gegevens met betrekking [tot] de personen waarvoor zij bevoegd is. Het principe van de minimale gegevensverwerking voorzien in de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt dus in acht genomen.”

18. Doordat gebruik wordt gemaakt van de formulering “ofwel ... ofwel ...” zou artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord de indruk kunnen wekken dat de PLF-gegevens doorgegeven zouden kunnen worden buiten het kader van de bepalingen van de regelgeving van de betrokken gefedereerde entiteiten om, “indien de lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd”.

Overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet moet evenwel bij elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, bij elke aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven het legaliteitsbeginsel in acht genomen worden. De essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens moeten bijgevolg, naargelang het geval, in de wet, het decreet of de ordonnantie zelf vastgelegd worden.¹⁷ Het spreekt vanzelf dat, ingeval, zoals in artikel 3, § 2, vermeld wordt, vermoed wordt dat de quarantaine niet nageleefd wordt, de PLF-gegevens met eerbiediging van dat legaliteitsbeginsel doorgegeven moeten worden en dat de gevallen waarin die gegevensoverdracht plaatsvindt en de nadere regels die daarbij gevolgd worden, wat de essentiële elementen daarvan betreft, bijgevolg door de bevoegde wetgever vastgesteld moeten zijn.

Artikel 4

19. Artikel 4 veronderstelt dat er een “kruising” plaatsvindt van uit het PLF verkregen gegevens en van testinggegevens, aangezien het bepaalt dat in de Algemene Nationale Gegevensbank enkel de PLF-gegevens geïntegreerd worden van de reizigers die uit een buitenlandse zone terugkeren en die verplicht een test moeten ondergaan, maar bij wie blijkt dat de CTPC nog niet geactiveerd is voor een staalafname teneinde binnen de voorgeschreven termijn een COVID-19-test af te nemen.

Op de vraag hoe die kruising van gegevens plaatsvindt, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Dagelijks worden extracties gemaakt van de lijsten met geüpdatete CTPC-gegevens. Deze gegevens bevatten de persoonsgegevens van zij die hun activatiecode niet hebben geactiveerd (en dus geen test hebben afgelegd). Deze lijsten

¹⁷ Zie adv.RvS 68.844/VR van 18 februari 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [XX XX] 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19’, opmerking 11.

worden dagelijks overgemaakt naar de Dienst Informatiebeheer en ICT van de politie, die deze vervolgens vatten in de ANG. Via de applicatie CROSS van de ANG kunnen deze gegevens ter beschikking gesteld worden van de lokale politiezones die hierop steekproefgewijs controles zullen uitvoeren.”

De gegevensstromen tussen de PLF-gegevensdatabank en de beslissingsorganen van de gefedereerde entiteiten met betrekking tot de testing en de quarantaine moeten duidelijker tot uiting komen in het dispositief.

20. Het verdient eveneens aanbeveling om de oorsprong van de CTPC-gegevens te verduidelijken, zodat het samenwerkingsakkoord minstens uitdrukt welke gegevensstromen uit welke databanken met elkaar worden gecombineerd.¹⁸ De databank met de CTPC-gegevens wordt immers nergens in het ontwerp geïdentificeerd, hoewel die even cruciaal is als de PLF-gegevensdatabank voor de tenuitvoerlegging van het samenwerkingsakkoord.

21. Ter wille van de rechtszekerheid zou men er goed aan doen het begrip “Algemene Nationale Gegevensbank” te verduidelijken door aan te geven dat het gaat om de gegevensbank bedoeld in artikel 44/2, § 1, tweede lid, 1°, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’.

Artikel 5

22. Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting bij artikel 5 van het samenwerkingsakkoord, is deze bepaling van toepassing op de PLF-gegevens, zoals die worden gedeeld met de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden en zoals die worden geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank. Deze gegevens “worden bewaard voor de duur van de verplichte quarantaine zoals bepaald in de regelgeving van de gefedereerde entiteiten met een maximum van 14 dagen na datum van aankomst van de reiziger in België”.

22.1. Wat betreft de PLF-gegevens die worden geïntegreerd in de Algemene Nationale Gegevensbank valt echter niet goed in te zien waarom die gedurende een periode van maximum veertien dagen na de datum van aankomst in België moeten worden bewaard, aangezien het bewaren van die gegevens niet meer nodig is nadat is geverifieerd dat aan de verplichting tot testen is voldaan. Omgekeerd zou die termijn van veertien dagen te kort kunnen zijn wanneer een inbreuk op de testverplichting zou worden vastgesteld en er handhavings- of sanctioneringsmaatregelen worden getroffen ten aanzien van de betrokken persoon. Er moet dan ook worden voorzien in een gedifferentieerde bewaartermijn, enerzijds beperkt tot de (positieve) verificatie van de verplichting tot testen, anderzijds beperkt tot de tijd die noodzakelijk is voor de handhaving of sanctionering van de verplichting tot testen.

¹⁸ Over de “bewijskracht” van die CTPC-gegevens ten aanzien van de betrokken personen, verklaarden de gemachtigden overigens het volgende: “Zoals hoger aangegeven, wordt de CTPC meegedeeld aan de betrokkene. Wanneer deze persoon op basis van de CTPC een staal wil laten afnemen met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test, wordt de geldigheid van de CTPC voor de betrokken persoon nagegaan. Als het staal is afgenomen, wordt de CTPC normaal als ‘gebruikt’ aangemerkt door degene die de staalafname heeft verricht en kan deze niet meer worden hergebruikt voor een nieuwe staalafname. Personen waarvoor de CTPC als ‘gebruikt’ staat aangemerkt, hebben dus een staalafname ondergaan. Hun gegevens moeten dus niet meer worden meegedeeld met het oog op handhaving van de testverplichting. Ook als de CTPC niet als ‘gebruikt’ staat aangemerkt, kan de betrokkene echter met alle middelen van recht aantonen dat hij wel een staalafname heeft ondergaan.”.

22.2. Ter wille van de rechtszekerheid zou moeten worden bepaald wie instaat voor het wissen van de gegevens wanneer de maximale bewaartermijn is bereikt.

23. In de Franse en de Duitse tekst van artikel 5 van het samenwerkingsakkoord schrijve men respectievelijk “jours” in plaats van “jours calendriers” en “Tagen” in plaats van “Kalendertagen”. Die precisering is immers overbodig.

Artikel 7

24. Bij artikel 7 van het samenwerkingsakkoord wordt de PLF-gegevensdatabank opgericht en worden de gegevensverwerkingen beschreven die in die databank plaatsvinden. Zoals hiervoor is opgemerkt, vereist het legaliteitsbeginsel, waaraan de verwerking van persoonsgegevens moet beantwoorden, dat de essentiële elementen ervan door de wetgever zelf worden geregeld. Die essentiële elementen behelzen onder meer de categorieën van verwerkte gegevens.¹⁹

Zoals de memorie van toelichting stelt, wordt in de verplichting tot het invullen van een PLF op dit ogenblik voorzien bij artikel 21 van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020. Er is momenteel dus nog geen wetgevende norm die alle gegevens definieert die via het PLF moeten worden meegedeeld en die in het kader van de PLF-gegevensdatabank zullen worden verwerkt. Men kan hoogstens concluderen dat die gegevens ook – maar niet enkel – de gegevens bevatten die in artikel 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord worden vermeld.²⁰

Die leemte zou dus moeten worden aangevuld door, naargelang van de keuze van de federale overheid, ofwel in de wet ofwel in het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, duidelijk alle categorieën van gegevens te preciseren die met het PLF worden verzameld en die in de PLF-gegevensdatabank worden verwerkt.

Aangezien de afdeling Wetgeving die categorieën van gegevens niet kent, kan ze niet beoordelen of de beginselen van minimale gegevensverwerking en van evenredigheid, voorgeschreven bij artikel 5, lid 1, c), van de AVG²¹, zijn nageleefd. Volgens die bepaling

¹⁹ Adv.RvS 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, opmerkingen 10.1 tot 10.3, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1490/001, 35-40.

²⁰ In de memorie van toelichting wordt namelijk het volgende gesteld: “Uit het PLF worden de volgende gegevens gedeeld: de naam en de voornaam van de reiziger die in quarantaine moet gaan of een test moet laten afnemen, de geboortedatum, het verblijfsadres, de datum van aankomst in België en het telefoonnummer van de reiziger. (...) De gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of de politiediensten hebben deze informatie nodig om de naleving van de quarantaine of testing te kunnen handhaven bij de juiste personen. Alle overige gegevens uit het PLF hebben de gefedereerde entiteiten, lokale overheden of politiediensten niet nodig en worden bijgevolg niet gedeeld in het kader van dit samenwerkingsakkoord.”

²¹ 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)’.

moeten de verwerkte gegevens “toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt”.

25. Artikel 7 bepaalt dat de PLF-gegevensdatabank wordt “beheerd” door de “Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu”, maar geeft niet expliciet aan wie de verwerkingsverantwoordelijke is.

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden gepreciseerd dat het gaat om de “FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu”.

Artikel 7 moet in die zin worden verduidelijkt.

26. Voorts vereist het legaliteitsbeginsel dat uit de wet zelf voldoende duidelijk naar voor komt welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte gegevens.²² Artikel 7 vermeldt echter niet duidelijk welke personen toegang hebben tot de PLF-gegevensdatabank.

Artikel 3 bepaalt weliswaar dat bepaalde PLF-gegevens worden meegedeeld aan de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten, maar artikel 7 preciseert niet of nog andere categorieën personen toegang kunnen krijgen tot de PLF-gegevensdatabank, en zo ja, onder welke voorwaarden.

Bij het lezen van de toelichting bij artikel 7 ontstaat nochtans de indruk dat Sciensano toegang zal kunnen hebben tot “de betrokken gegevens (...) in het kader van het Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek”, waarbij de “modaliteiten van de mededeling” van die gegevens “bovendien [worden] geregeld door een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité”.

Gevraagd naar de redenen ter rechtvaardiging van de mededeling van gegevens aan Sciensano, hebben de gemachtigden gesteld dat enkel de dienst “Saniport” van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu rechtstreeks toegang heeft tot de PLF-gegevensdatabank. Ze hebben niettemin het volgende gepreciseerd:

“Sciensano is de verwerkingsverantwoordelijke voor de testing en tracing (SA van 25 augustus 2020) en moet voor de ondersteuning van de contactopsporing toegang krijgen tot de PLF. Als uit de testing zou blijken dat iemand positief is bevonden, dan kan op basis van de PLF van de betrokkenen en de PLF van medereizigers, deze medereizigers worden opgespoord en verwittigd.”.

Er dient bijgevolg in de wet of, indien de federale overheid daarvoor opteert, in het samenwerkingsakkoord zelf waaraan instemming wordt verleend, duidelijker te worden vermeld aan welke derde personen toegang zou kunnen worden verleend tot de gegevens die zich in de PLF-gegevensdatabank bevinden.

²² Zie onder meer advies 68.844/VR en de verwijzingen in opmerking 12 van dat advies.

27. Zoals hiervoor is opgemerkt, wordt in de toelichting bij artikel 7 gesteld dat de mededeling van de gegevens aan Sciensano nader wordt “geregeld door een beraadslaging van het Informatieveiligheidscomité”.

In het voornoemde advies 67.719/VR heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in verband met de (verordenende) bevoegdheden die aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité werden verleend:

“Bij de artikelen 11, § 3, en 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité, wat betreft bepaalde aspecten van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het informatieveiligheidscomité,²³ is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatige karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.²⁴

Daar komt nog bij dat het informatieveiligheidscomité een federale instelling is en dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een dergelijke instelling neerkomt op een afstand van bevoegdheden in hoofde van de deelstaten die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn.

De conclusie is dan ook dat de beoogde delegaties aan het informatieveiligheidscomité moeten worden omgevormd tot delegaties aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, zoals in artikel 14, § 9, van het samenwerkingsakkoord, althans onder de voorwaarde dat geen nieuwe essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, maar hooguit de concretisering van hetgeen reeds

²³ Voetnoot 49 van het geciteerde advies: Zie in dat verband trouwens ook de kritiek die de Raad van State ter zake reeds had geformuleerd in adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad 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’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 140-142.

²⁴ Voetnoot 50 van het geciteerde advies: Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.”

voortvloeit uit het huidige samenwerkingsakkoord. Indien dat niet mogelijk is, moet het huidige samenwerkingsakkoord eerst worden aangevuld.”

Voor zover het in de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord zou liggen om aan het informatieveiligheidscomité een verordenende bevoegdheid toe te kennen, zou dit akkoord aanleiding geven tot dezelfde opmerking als die welke in voormeld advies gemaakt is.

28. In artikel 7 wordt niet vermeld op basis van welke regeling de PLF-gegevensdatabank aangelegd wordt.

Volgens de bespreking van dat artikel “[vormt d]e concrete organisatie van de verwerking van deze persoonsgegevens (...) het voorwerp van een overeenkomst tussen de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en de gezondheidsinspectiediensten van de deelgebieden”.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt heeft met betrekking tot soortgelijke regelingen,²⁵ moeten de regels betreffende de organisatie van de PLF-gegevensdatabank vastgelegd worden in de wet zelf of, indien de federale overheid daarvoor opteert, in het samenwerkingsakkoord waarmee ingestemd wordt.²⁶ Indien die regels in het samenwerkingsakkoord zelf vastgelegd worden en voor zover het om de niet-essentiële elementen van deze kwestie gaat, kan gebruikgemaakt worden van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

29. Uit artikel 7 zou afgeleid kunnen worden dat een PLF met een volledig identieke strekking als dat wat door de federale overheid in het kader van haar bevoegdheid om de toegang tot het grondgebied te regelen ingevoerd is, bij of krachtens een “decreet” of een “ordonnantie” ingevoerd zou kunnen worden. Als dat inderdaad de strekking is van artikel 7, is dat artikel niet in overeenstemming met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling. De tekst moet verduidelijkt worden teneinde elke dubbelzinnigheid te voorkomen.

Artikel 8

30. Overeenkomstig artikel 92bis, § 5, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient in voorliggend samenwerkingsakkoord geregeld te worden op welke wijze

²⁵ Vgl. voormeld adv.RvS 68.844/VR.

²⁶ Zie bijvoorbeeld de organisatorische regels die vervat zijn in het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, ‘betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’.

de leden van het samenwerkingsgerecht, met uitzondering van de voorzitter, aangewezen worden.²⁷

31. In de Franse tekst van artikel 8, laatste zin, dient met betrekking tot de verdeling van de werkingskosten van het samenwerkingsgerecht niet verwezen te worden naar de “parties à cet accord de coopération d'exécution”, maar, conform hetgeen in de Nederlandse en de Duitse tekst staat, naar de “parties au présent accord de coopération”.

Artikel 10

32. Luidens artikel 10, § 1, heeft dit samenwerkingsakkoord uitwerking vanaf de datum van bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Daardoor bestaat de kans dat dit samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verkrijgt indien het in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt wordt voor de datum van de laatste wetgevende handeling tot instemming met dit samenwerkingsakkoord.

De niet-retroactiviteit van regels op het hiërarchische niveau van een wetgevende norm is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.²⁸

In dit geval is die terugwerkende kracht uit den boze aangezien de gegevens die in het kader van dit samenwerkingsakkoord uitgewisseld zullen worden het overeenkomstig de wetgeving van de gefedereerde entiteiten mogelijk zal maken strafrechtelijke sancties op te leggen aan de personen die zich niet houden aan de verplichtingen inzake quarantaine en testing.

De bewoordingen van paragraaf 1 moeten bijgevolg aldus herzien worden dat elke terugwerking voorkomen wordt, bijvoorbeeld door te bepalen dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de datum van bekendmaking van de laatste instemmingstekst.

33. Zoals artikel 10, § 2, gesteld is, kan die bepaling leiden tot verwarring over wat verstaan dient te worden onder de “maatregelen tot stand gebracht middels dit samenwerkingsakkoord”.

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:

²⁷ Zie in deze zin onder andere adv.RvS 66.147/2/V van 11 september 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 16 juli 2020 ‘portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat’, *Parl.St.* W.Parl. 2019-20, nr. 169/1, 17-20; en voormeld adv.RvS 68.844/VR. Zie eveneens Y. PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 329-330.

²⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, zie onder meer: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 19 december 2013, nr. 172/2013, B.22; GwH 29 januari 2014, nr. 18/2014, B.10; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 22 januari 2015, nr. 1/2015, B.4; GwH 7 mei 2015, nr. 54/2015, B.12; GwH 14 januari 2016, nr. 3/2016, B.22; GwH 3 februari 2016, nr. 16/2016, B.12.1; GwH 28 april 2016, nr. 58/2016, B.9.2; GwH 9 februari 2017, nr. 15/2017, B.9.2.

“De maatregelen inzake contact tracing hebben geen uitstaans met dit Samenwerkingsakkoord. Het gaat om de maatregelen inzake de overdracht van de gegevens inzake testing en quarantaine bij terugkomst uit een rode zone.”

Ter wille van de rechtszekerheid moet paragraaf 2 van artikel 10 duidelijker geformuleerd worden in die zin.

34. Artikel 10, § 3, luidt als volgt: “Onverminderd paragraaf 2 wordt dit samenwerkingsakkoord beëindigd door middel van een nieuw samenwerkingsakkoord, dat aan de burgers kenbaar wordt gemaakt.”

In haar voormeld advies 68.844/VR heeft de afdeling Wetgeving reeds de volgende opmerking gemaakt:

“De verwijzing naar een nieuw samenwerkingsakkoord kan beter worden weggelaten, aangezien er altijd een nieuw samenwerkingsakkoord kan worden gesloten.

De taak van de centralisering van de mogelijkheid van herroeping van het samenwerkingsakkoord kan beter worden toebedeeld aan de Centrale Secretarie van het Overlegcomité, gelet op haar functie als depositaris van samenwerkingsakkoorden, veeleer dan aan het secretariaat van de Interministeriële Conferentie Volksgezondheid.

Bovendien is het raadzaam om de herroeping pas te laten ingaan na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging dat het schriftelijk akkoord werd ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord.”

Daarover ondervraagd hebben de gemachtigden de volgende nieuwe tekst voorgesteld:

“Voorstel tot aanpassing van Art. 10, §3: ‘Dit samenwerkingsakkoord heeft uitwerking tot de herziening of de herroeping ervan nadat de Centrale Secretarie van het Overlegcomité het schriftelijk akkoord heeft ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord en na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging van dit schriftelijk akkoord’.”

Het voorstel om artikel 10, § 3, aldus te herformuleren kan worden gevolgd.

*

1. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« Uit de moleculaire surveillance van SARS-COV-2, waarover in het wekelijks epidemiologisch rapport van Sciensano wordt gerapporteerd, blijkt dat varianten van het coronavirus COVID-19 vaak België binnenkomen via reizigers uit het buitenland. Door verplichte quarantaine of testing op te leggen bij aankomst in België en deze streng te handhaven wordt beoogd de verspreiding te vertragen in afwachting van een vaccinatie van de bevolking. Om die maatregelen beter te kunnen handhaven is een gegevensoverdracht naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en de politiediensten noodzakelijk. Een dergelijke gegevensoverdracht vereist derhalve een solide juridische basis die alleen door deze overeenkomst wordt gecreëerd. Om de preventieve maatregelen zo snel mogelijk te kunnen uitvoeren en controleren op basis van een correcte rechtsgrondslag, is het van het grootste belang dat deze overeenkomst zo spoedig mogelijk wordt aangenomen.

Het ontwerp van samenwerkingsakkoord voorziet in twee scenario's:

voor de opvolging en handhaving van de verplichte quarantaine bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, wordt een beperkt aantal PLF gegevens doorgegeven aan de gefedereerde entiteiten. De federeerde entiteiten kunnen vervolgens de gegevens overmaken aan de lokale overheden ofwel conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, ofwel in geval van vermoeden dat de quarantaine niet wordt gerespecteerd. Zij kunnen dan desgevallend de betreffende personen contacteren om te verifiëren of zij de quarantaine naleven en of alles goed met hen gaat. De overdracht van PLF-gegevens aan de politiediensten door de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden is mogelijk ofwel conform de regelgeving van de gefedereerde entiteiten ofwel wanneer de gefedereerde entiteiten of lokale overheden vermoeden dat de quarantaine niet wordt nageleefd.

voor de handhaving van de verplichte testing bij aankomst in België komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België, wordt voorzien in een dagelijkse integratie in de Algemene Nationale Gegevensbank van de noodzakelijke gegevens uit de Passenger Locator Forms (PLF), die worden ingevuld door reizigers komende van buitenlandse zones waarbij een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België.

Het samenwerkingsakkoord regelt derhalve aangelegenheden die zowel tot de materiële bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten, als tot de materiële bevoegdheden van de federale staat behoren. Dankzij het samenwerkingsakkoord kunnen de Staat en de gefedereerde entiteiten hun exclusieve bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen.

Het voorliggende ontwerp van samenwerkingsakkoord is zodus bedoeld om handhaving van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers afkomstig uit buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België mogelijk te maken.

Gelet op de termijn waarbinnen het samenwerkingsakkoord gepubliceerd dient te worden, en mede op de actuele gezondheidscontext, vragen wij daarom dat het advies met spoed wordt medegedeeld binnen een termijn van vijf werkdagen ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune 'concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique', approuvé le 3 mars 2021 par le Comité de concertation. L'accord de coopération vise à faciliter la transmission des données des passagers concernant les voyageurs en provenance de l'étranger, telles qu'elles figurent dans le *Passenger Locator Form* (ci-après : PLF), en vue de l'application par les communautés et les autorités locales de l'obligation pour certains de ces voyageurs de se soumettre à un test de dépistage du COVID-19 et/ou d'observer une quarantaine.

L'article 1^{er} de l'accord de coopération contient les définitions. L'article 2 mentionne les objectifs de l'accord de coopération, à savoir la transmission de données relatives à la quarantaine aux entités fédérées, aux autorités locales et aux services de police et l'intégration des données nécessaires dans la Banque de données nationale générale en vue de l'application du test de dépistage obligatoire.

L'article 3 règle la communication des données PLF ² aux institutions fédérées (et par le truchement de celles-ci aux autorités locales et éventuellement aux services de police) en vue de l'application de l'obligation de quarantaine. L'article 4 règle l'intégration quotidienne dans la Banque de données nationale générale des données PLF des voyageurs pour lesquels le *COVID-19 Test Prescription Code* (ci-après : CTPC) n'a pas encore été activé dans le délai imparti pour effectuer un test de dépistage du COVID-19, dans le cadre de l'application du test obligatoire.

L'article 5 limite le délai de conservation des données PLF à la durée de la quarantaine obligatoire, avec un délai maximum de quatorze jours suivant la date d'arrivée du voyageur en Belgique.

L'article 6 dispose que dès que les données sont intégrées dans la Banque de données nationale générale, les règles de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police' sont d'application, sauf dérogations prévues dans l'accord de coopération à l'examen.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Il s'agit, conformément à l'article 1^{er}, 4°, de l'accord de coopération, des données suivantes de la base de données PLF : le prénom, le nom, la date de naissance, le numéro de téléphone, l'adresse de résidence pendant la période de quarantaine ainsi que la date d'arrivée en Belgique.

L'article 7 institue la base de données PLF, dans laquelle sont stockées toutes les données communiquées au moyen du PLF³, et qui est gérée par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Ces données ne sont utilisées à d'autres fins que la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, y compris le traçage et le suivi de clusters et collectivités situés à la même adresse. Les données enregistrées dans la base de données PLF sont détruites après vingt-huit jours calendrier à compter de la date d'arrivée de la personne concernée sur le territoire belge.

L'article 8 confie le règlement des litiges entre les parties à l'accord à une juridiction de coopération. L'article 9 charge la Conférence interministérielle santé publique de surveiller la mise en œuvre et le respect de l'accord et, le cas échéant, d'assurer la médiation.

Selon l'article 10, § 1^{er}, l'accord de coopération entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. Selon l'article 10, § 2, les mesures apportées « par cet accord de coopération » prendront fin le jour de la publication de l'arrêté royal proclamant la fin de l'épidémie du coronavirus COVID-19. L'accord de coopération lui-même sera résilié par la conclusion d'un nouvel accord de coopération (article 10, § 3).

COMPÉTENCE

4. Comme l'indique l'exposé des motifs de l'accord de coopération, « [l']objectif du présent accord de coopération est d'en arriver à un meilleur respect de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires après l'arrivée (ou le retour) en Belgique en mettant davantage l'accent sur leur application. Afin de pouvoir réaliser cet objectif, des données doivent être partagées ».

L'accord de coopération prévoit de mettre en place une base de données PLF qui, conformément aux articles 1^{er}, 5^o, et 7, est créée et gérée par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et dans laquelle sont stockées les données qui doivent être communiquées au moyen du PLF que les voyageurs doivent compléter avant leur voyage retour en Belgique, conformément à l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'. Selon l'article 7 précité, ce traitement des données n'a d'autres fins que « la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, y compris le traçage et le suivi de clusters et collectivités situés à la même adresse ». Certaines des données enregistrées dans cette base de données, à savoir les données PLF définies à l'article 1^{er}, 4^o, de l'accord de coopération sont, conformément à son article 3, transmises quotidiennement aux entités fédérées (et par le truchement de celles-ci aux autorités locales et éventuellement aux services de police) en vue de l'application de l'obligation de quarantaine. Conformément à l'article 4, ces données PLF sont intégrées quotidiennement dans la Banque de données nationale générale pour les voyageurs pour lesquels le CTPC n'a pas encore été activé dans le délai imparti pour effectuer un test de dépistage du COVID-19, dans le cadre de l'application du test obligatoire.

Il a été demandé aux délégués pourquoi le procédé concernant la quarantaine diffère de celui du test de dépistage. Les délégués ont répondu à cette question comme suit :

³ Elle contient plus de données que les seules données PLF mentionnées dans la note de bas de page précédente.

« Om de naleving van de quarantaine te handhaven, wordt ervoor geopteerd om de noodzakelijke PLF-gegevens over te maken aan de gefedereerde autoriteiten en lokale overheden, ten einde hen toe te laten als 'filter' op te treden. Zij kunnen dan op hun beurt de gegevens overmaken m.b.t. personen waarvan een sterk vermoeden bestaat dat de quarantaineregels niet [worden] nageleefd, of van personen [die] weigeren deze regels te respecteren. In het kader van de handhaving van de naleving van de testing wordt er bovendien voor gezorgd dat geen gegevens worden meegedeeld met betrekking tot personen waarvoor uit de bestaande informatiesystemen kan worden afgeleid dat ze reeds een staalafname hebben laten verrichten op basis van de hen meegedeelde CTPC. Deze personen hebben immers voldaan aan de verplichting tot testing. Door deze werkwijze te hanteren, wordt de handhaving maximaal beperkt tot de personen waarvoor dit relevant is. Het handhaven van een verplichte testing is tevens een eenvoudig te controleren handeling waardoor in overleg met de gefedereerde autoriteiten er beslist werd dat de handhaving rechtstreeks kan gebeuren door de politiediensten ».

5. L'autorité fédérale peut prendre des mesures de lutte contre la pandémie du COVID-19 dans le cadre de sa compétence résiduelle notamment en matière de protection civile, de sécurité civile, de police générale et de santé publique ⁴⁻⁵. L'autorité fédérale est également compétente pour contrôler les frontières extérieures, ce qui implique que l'accès au territoire peut être refusé en raison de la présence ou de la menace de maladies contagieuses ⁶.

Sur la base de ces compétences résiduelles, l'autorité fédérale peut régler l'accès au territoire et la sortie de celui-ci afin de limiter la propagation du COVID-19, comme l'interdiction de voyages non essentiels vers et en provenance de l'étranger, et elle peut également imposer des conditions concernant cette entrée sur le territoire, comme l'obligation de remplir le PLF avant le voyage en Belgique et de l'avoir sur soi pendant le voyage en Belgique.

Par ailleurs, l'autorité fédérale peut également, à titre complémentaire, invoquer ses compétences en matière de recherche scientifique ⁷, compte tenu de la définition étendue de l'objectif du traitement des données dans la base de données PLF (« la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, y compris le traçage et le suivi de clusters et collectivités situés à la même adresse ») ⁸.

⁴ Il faut souligner à cet égard que la section de législation du Conseil d'État n'a pas encore été consultée à ce jour sur l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, ses modifications ultérieures et les actes ayant précédé cet arrêté.

⁵ Ainsi qu'il a déjà été exposé à différentes reprises, « chaque autorité est responsable de la lutte contre une crise touchant à la santé publique dans les limites de ses propres compétences matérielles » (voir notamment l'avis n° 53.018/VR donné le 13 mai 2013 sur un projet d'arrêté royal 'relatif au contrôle sanitaire du trafic international', observation n° 9, et l'avis n° 66.387/1/V donné le 29 août 2019 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 décembre 2019 'fixant les modalités de manipulation et stockage des poliovirus de type 2', observation n° 7.5). Voir également C.C., 15 février 2009, n° 2/2009, B.5.2.

⁶ Avis n° 53.018/VR, observation n° 9.

⁷ Article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁸ Comparer avec l'avis n° 67.424/3 donné le 26 mai 2020 sur une proposition de loi 'relative à l'utilisation d'applications numériques de traçage de contacts par mesure de prévention contre la propagation du coronavirus COVID-19 parmi la population', observation n° 7, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1251/003, p. 8; l'avis n° 67.425/3-67.426/3-67.427/3 donné le 26 mai 2020 sur une proposition de loi 'portant création d'une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19' et sur des amendements à cette proposition de loi, observation n° 9, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, n° 55-1249/006, p. 9.

6. Toutefois, les compétences de l'autorité fédérale évoquées ci-dessus ne sont pas à ce point étendues qu'elle pourrait également, lors du règlement de l'accès au territoire, imposer des conditions en matière d'isolement ou de quarantaine de personnes potentiellement infectées ou en matière de tests de dépistage de ces personnes⁹. Ce sont en effet les communautés et, pour ce qui concerne la région de langue française, la Région wallonne qui sont compétentes pour le dépistage des maladies infectieuses et la lutte contre celles-ci, comme le COVID-19, en tant que composante de leurs compétences en matière de médecine préventive¹⁰. Sur la base de cette compétence, ces entités fédérées ont récemment adopté, notamment, un certain nombre de nouvelles réglementations ou adapté des réglementations existantes en matière de traçage des contacts dans la lutte contre la pandémie du COVID-19¹¹ et en matière de tests et de mise en quarantaine obligatoires de personnes (potentiellement) infectées¹².

⁹ Avis n° 53.018/VR, observation n° 9 : « Le fait que l'autorité fédérale est compétente pour contrôler les frontières extérieures ne signifie pas pour autant que, dans le prolongement de ce contrôle, elle peut faire ordonner l'isolement de personnes contaminées ou prendre les autres mesures qui sont sans rapport avec l'accès au territoire en tant que tel, mais qui ont plutôt un lien avec la menace qui en résulte du fait de la propagation de maladies contagieuses. Ce n'est que si ces mesures se limitent au refus de l'accès au territoire en raison de la présence ou de la menace de maladies contagieuses qu'elles pourraient s'inscrire dans la sphère de compétence fédérale en la matière ».

¹⁰ L'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', et avec l'article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', l'article 3, 6°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et avec l'article 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. Voir également *Doc. parl.*, Sénat, 1979-80, n° 434/2, p. 125 et *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n° 627/10, p. 52. Cette compétence a été implicitement confirmée dans l'avis n° 34.339/AG donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, pp. 147-155, ainsi que expressément dans les avis n° 38.381/3 donné le 7 juillet 2005 sur un projet d'arrêté royal 'établissant les mesures prophylactiques et la déclaration obligatoire à la cellule de vigilance sanitaire de pathologies présentant un caractère épidémique' et n° 53.018/VR.

¹¹ Voir le décret de la Communauté germanophone du 20 juillet 2020 'über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise', le décret de la Communauté flamande du 29 mai 2020 'tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorgraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19', l'arrêté du Gouvernement wallon n° 35 du 5 mai 2020 'organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID-19', tel que modifié et confirmé par le décret de la Région wallonne du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', ainsi que l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune n° 2020/006 du 18 juin 2020 'organisant le suivi sanitaire des contacts dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19', confirmé par l'ordonnance du 4 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Collège réuni de la Commission communautaire commune pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19 et relative à l'octroi de missions complémentaires à l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales'.

¹² Voir les articles 47 et 47/1 du décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; l'article 10.3 du décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention'; les articles 13 et 13/1 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 'relative à la politique de prévention en santé'; les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon du 29 septembre 2011 'de l'action sociale et de la santé'.

7. Dès lors que les données PLF, déjà citées dans l'observation n° 4, sont importantes pour les entités fédérées pour exercer d'une manière efficace leurs compétences en matière de traçage et de lutte contre le COVID-19, l'accord de coopération prévoit notamment de mettre ces données à la disposition de ces entités fédérées en vue de l'application de la quarantaine obligatoire (article 3 de l'accord de coopération).

Un « croisement » des données PLF et des données relatives au dépistage est aussi prévu par l'accord de coopération à l'examen, afin d'identifier les personnes ne respectant pas dans le délai imparti leur obligation de dépistage et afin de permettre des poursuites à leur égard. Les données issues de ce croisement seront intégrées au sein de la Banque de données nationale générale, qui relève de la compétence de police de l'autorité fédérale, afin de permettre la poursuite par les services de police des voyageurs n'ayant pas effectué le test de dépistage dans le délai imparti. En effet, l'intention est de permettre aux services de police de poursuivre les infractions à ces tests obligatoires (article 4 de l'accord de coopération).

Il résulte de ce qui précède que les différents partages de données issues de l'exercice respectif des compétences propres de chaque entité justifient la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune. La création de la base de données PLF, dès lors que celle-ci s'inscrit à la fois dans la mise en œuvre de compétences fédérales et de compétences des entités fédérées, justifie également la conclusion d'un tel accord de coopération.

8. Interrogés quant aux motifs pour lesquels la Communauté française et la Commission communautaire française ne sont pas parties à cet accord, les délégués ont répondu :

« La COCOF n'a pas de compétence en matière de quarantaine et de testing, cette législation relevant de la seule COCOM. Idem pour la communauté française (la région Wallonne est compétente) ».

La seule autorité communautaire compétente en région bilingue de Bruxelles-Capitale pour prendre des mesures contraignantes à l'égard des personnes physiques – ce qui est en définitive la finalité de la mise à disposition des données PLF – est la Commission communautaire commune¹³. L'accord de coopération n'impose pas non plus d'obligations aux établissements de soins relevant de la compétence de la Commission communautaire française. On peut donc admettre que la Commission communautaire française ne dispose pas des compétences lui permettant d'être partie à l'accord de coopération à l'examen.

La même conclusion vaut pour la Communauté française puisque la compétence que celle-ci détient de l'article 5, § 1^{er}, I, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en matière d'"activités et services de médecine préventive" a vu son exercice transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française¹⁴⁻¹⁵, à l'exception

¹³ Avis n° 34.339/AV, *l.c.*, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, pp. 155-157. Voir aussi l'avis n° 53.932/AG donné le 27 août 2013 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-13, n° 5-2232/3, pp. 12-17.

¹⁴ L'article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire

“des activités et services de médecine préventive destinés aux nourrissons, aux enfants, aux élèves et aux étudiants”. La Communauté française n’a toutefois pas adopté, vis-à-vis de ces catégories de personnes, des dispositifs de test et/ou de quarantaine obligatoire comparables à ceux qui ont été mis en place par les autres entités fédérées qui sont parties au présent accord, ce qui peut justifier qu’elle ne soit pas partie audit accord. L’accord de coopération ne contient pas non plus d’obligations pour les établissements de soins relevant de la compétence de la Communauté française.

FORMALITÉS

9. Il ressort des pièces du dossier transmis au Conseil d’État que l’avant-projet est soumis pour avis à l’Autorité de protection des données.

10. Les délégués ont également déclaré que l’avis (non obligatoire) de l’Organe de contrôle de l’information policière a été demandé.

11. Si l’accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d’État¹⁶, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l’article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d’État.

EXAMEN DE L’AVANT-PROJET DE LOI

12. Il convient de compléter l’intitulé et le dispositif de l’avant-projet à l’examen par la date à laquelle l’accord de coopération a été signé.

EXAMEN DE L’ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

13. Il y a lieu d’omettre la définition du « Règlement général sur la protection des données » à l’article 1^{er}, 1^o, de l’accord de coopération, dès lors que dans la suite du texte de l’accord de coopération, il n’est pas fait référence à ce règlement.

française’, l’article 3, 6^o, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ et l’article 3, 6^o, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’.

¹⁵ En ce qui concerne la Commission communautaire française, cette compétence n’est pas exercée, compte tenu de la compétence exclusive de la Commission communautaire commune, évoquée ci-dessus, pour prendre des mesures contraignantes à l’égard des personnes physiques en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

¹⁶ 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.

14. Le « *Passenger Locator Form (PLF)* », qui est défini à l'article 1^{er}, 2°, de l'accord de coopération, est décrit comme un formulaire que les voyageurs sont tenus de compléter avant leur voyage en Belgique et de présenter au transporteur avant l'embarquement. Ce faisant, il est manifestement perdu de vue que le voyage en Belgique ne passe pas nécessairement par un transporteur, mais que le voyageur peut aussi le faire par ses propres moyens, par exemple avec son propre véhicule. Il convient par conséquent de prévoir que le formulaire doit « le cas échéant » être présenté préalablement à l'embarquement.

Le texte allemand de la définition précitée dispose, en outre, que le formulaire doit être présenté à la « *Fluggesellschaft* », alors que les textes français et néerlandais emploient le terme plus général de « transporteur ». Le texte allemand doit dès lors être adapté, puisque l'on vise non seulement les voyages en avion, mais aussi, par exemple, les voyages en train et en car.

15. La définition précitée figurant à l'article 1^{er}, 2°, de l'accord de coopération dispose encore que « [s]ur la base de ces données, les entités fédérées établissent une sélection des voyageurs présentant un profil à risque » et qu'« [e]n fonction du profil à risque, elles imposent ou [...]non une quarantaine obligatoire et un test de dépistage obligatoire ».

De telles dispositions normatives n'ont pas leur place dans une définition et doivent figurer à un autre endroit de l'accord de coopération.

16. Le texte néerlandais de la définition de « Covid-19 Test Prescription Code (CTPC) », à l'article 1^{er}, 3°, de l'accord de coopération, qui mentionne « een willekeurige code », diffère du texte français et du texte allemand, qui mentionnent respectivement « [un] code d'activation nécessaire » et « der notwendige Aktivierungscode ». À ce propos, les délégués ont donné l'explication suivante :

« Zoals aangegeven, is de CTPC een soort elektronisch voorschrift voor een welbepaald persoon om (eenmaal) een Covid-19 test te ondergaan. De CTPC is betekenisloos en wordt 'at random' gegenereerd. De CTPC dient te worden onderscheiden van een gelijkaardige code die ook 'at random' wordt gegenereerd voor iedereen die in aanmerking komt voor vaccinatie. Het betreft dus een willekeurige code die wordt toegekend aan een welbepaald persoon met het oog op het ondergaan van een Covid-19 test. Om de willekeurigheid van de code te benadrukken, stellen we voor om de Nederlandse tekst te behouden en de andere talen aan te passen ».

On peut se rallier à cette adaptation.

Article 3

17. Interrogés sur les modalités du transfert des données visées au paragraphe 1^{er} de l'article 3 de l'accord de coopération, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De gegevens worden beveiligd uitgewisseld in de vorm van elektronische bestanden. Elke gefedereerde entiteit krijgt enkel de gegevens met betrekking [tot] de personen waarvoor zij bevoegd is. Het principe van de minimale gegevensverwerking

voorzien in de Algemene Verordening Gegevensbescherming wordt dus in acht genomen ».

18. En usant de l'alternative « soit ... soit ... », l'article 3, § 2, de l'accord de coopération pourrait laisser entendre que le transfert des données PLF « lorsque les autorités locales soupçonnent que la quarantaine n'est pas respectée » pourrait s'effectuer en marge des prévisions de la « réglementation » des entités fédérées concernées.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont cependant soumis au respect d'un principe de légalité. Par conséquent, les éléments essentiels des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans, selon les cas, la loi, le décret ou l'ordonnance eux-mêmes¹⁷. Il va de soi que le transfert des données PLF en cas de soupçon de non-respect de la quarantaine, tel que visé à l'article 3, § 2, doit s'opérer conformément à ce principe de légalité, et que, par conséquent, les cas dans lesquels ces transferts ont lieu et les modalités suivies doivent, dans leurs éléments essentiels, avoir été fixés par le législateur compétent.

Article 4

19. L'article 4 suppose la réalisation d'un « croisement » de données issues du PLF et de données relatives au testing, dès lors qu'il est prévu d'intégrer à la Banque de données nationale générale uniquement les données PLF des voyageurs revenant d'une zone à l'étranger et qui doivent subir un test de dépistage obligatoire mais où il apparaît que le CTPC n'a pas encore été activé pour un prélèvement d'échantillon afin d'effectuer un test COVID-19 dans le délai imposé.

Interrogés quant aux modalités de réalisation de ce croisement de données, les délégués ont répondu ce qui suit :

« Dagelijks worden extracties gemaakt van de lijsten met geüpdatete CTPC-gegevens. Deze gegevens bevatten de persoonsgegevens van zij die hun activatiecode niet hebben geactiveerd (en dus geen test hebben afgelegd). Deze lijsten worden dagelijks overgemaakt naar de Dienst Informatiebeheer en ICT van de politie, die deze vervolgens vatten in de ANG. Via de applicatie CROSS van de ANG kunnen deze gegevens ter beschikking gesteld worden van de lokale politiezones die hierop steekproefgewijs controles zullen uitvoeren ».

Il convient que le dispositif fasse davantage apparaître la circulation des informations entre la base de données PLF et les organes de décision des entités fédérées en matière de dépistage et de quarantaine.

¹⁷ Voir l'avis n° 68.844/VR donné le 18 février 2021 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du [XX XX] 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19', observation n° 11.

20. Il est également recommandé de préciser l'origine des données CTPC, de sorte que l'accord de coopération indique au moins quels flux de données issues de quelles bases de données peuvent être combinées entre elles¹⁸. En effet, la banque de données contenant les données CTPC n'est identifiée nulle part dans le projet, alors que celle-ci est tout aussi cruciale que la base de données PLF pour la mise en œuvre de l'accord de coopération.

21. Par souci de sécurité juridique, la notion de « Banque de données nationale générale » gagnerait à être précisée en indiquant qu'il s'agit de la banque de données visée à l'article 44/2, § 1^{er}, alinéa 2, 1°, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police'.

Article 5

22. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs à propos de l'article 5 de l'accord de coopération, cette disposition s'applique aux données PLF, telles qu'elles sont partagées avec les entités fédérées et les autorités locales et telles qu'elles sont intégrées dans la Banque de données nationale générale. Ces données « sont conservées pendant toute la durée de la quarantaine obligatoire comme prévu dans la réglementation des entités fédérées, avec une durée maximum de 14 jours calendriers après la date d'arrivée du voyageur en Belgique ».

22.1. Toutefois, en ce qui concerne les données PLF intégrées dans la Banque de données nationale générale, on n'aperçoit pas clairement pourquoi celles-ci doivent être conservées pendant une période de maximum quatorze jours après la date d'arrivée en Belgique, étant donné que la conservation de ces données n'est plus nécessaire une fois qu'il a été vérifié que l'obligation de dépistage a été remplie. À l'inverse, ce délai de quatorze jours pourrait s'avérer trop court si une infraction à l'obligation de dépistage devait être constatée et que des mesures d'exécution ou des sanctions sont prises à l'égard de la personne concernée. Il s'impose dès lors de prévoir un délai de conservation différencié limité, d'une part, à la vérification (positive) de l'obligation de dépistage et, d'autre part, au temps nécessaire à l'exécution ou à la sanction de cette obligation de dépistage.

22.2. Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de prévoir qui se charge d'effacer les données lorsque le délai de conservation maximum est atteint.

23. Dans le texte français et le texte allemand de l'article 5 de l'accord de coopération, on écrira respectivement « jours » au lieu de « jours calendriers » et « Tagen » au lieu de « Kalendertagen ». Cette précision est en effet superflue.

¹⁸ Quant à la « force probante » de ces données CTPC à l'égard des personnes concernées, les délégués ont du reste déclaré ce qui suit : « Zoals hoger aangegeven, wordt de CTPC meegedeeld aan de betrokkene. Wanneer deze persoon op basis van de CTPC een staal wil laten afnemen met het oog op de uitvoering van een Covid-19 test, wordt de geldigheid van de CTPC voor de betrokken persoon nagegaan. Als het staal is afgenomen, wordt de CTPC normaal als 'gebruikt' aangemerkt door degene die de staalafname heeft verricht en kan deze niet meer worden hergebruikt voor een nieuwe staalafname. Personen waarvoor de CTPC als 'gebruikt' staat aangemerkt, hebben dus een staalafname ondergaan. Hun gegevens moeten dus niet meer worden meegedeeld met het oog op handhaving van de testverplichting. Ook als de CTPC niet als 'gebruikt' staat aangemerkt, kan de betrokkene echter met alle middelen van recht aantonen dat hij wel een staalafname heeft ondergaan ».

Article 7

24. L'article 7 de l'accord de coopération institue la base de données PLF et décrit les traitements de données qui s'y réalisent. Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, le principe de légalité auquel obéissent les traitements des données à caractère personnel requiert que leurs éléments essentiels soient fixés par le législateur lui-même. Au nombre de ces éléments essentiels figurent notamment les catégories de données traitées¹⁹.

Comme le relève l'exposé des motifs, l'obligation de compléter un PLF est actuellement prévue par l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020. Il n'y a donc pas, à l'heure actuelle, de norme de rang législatif définissant l'ensemble de données qui doivent être communiquées via le PLF et qui seront traitées dans le cadre de la base de données PLF. Tout au plus peut-on déduire que ces données incluent les données visées à l'article 1^{er}, 4^o, de l'accord de coopération, sans cependant s'y réduire²⁰.

Il s'imposerait, en conséquence, de remédier à cette lacune en identifiant avec la précision voulue, dans la loi ou, selon le choix de l'autorité fédérale, dans l'accord de coopération auquel l'assentiment est donné, l'ensemble des catégories de données qui seront collectées par le PLF et traitées par la base de données PLF.

À défaut de connaître ces catégories de données, la section de législation n'est pas en mesure d'apprécier le respect des principes de minimisation des données et de proportionnalité prescrits par l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD,²¹ selon lequel les données traitées doivent être « adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées ».

25. L'article 7 prévoit que la base de données PLF sera « gérée » par le « Service public fédéral de la santé publique, de la chaîne alimentaire et de l'environnement », sans préciser explicitement qui est le responsable du traitement.

Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé qu'il s'agissait du « FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ».

L'article 7 sera clarifié en ce sens.

¹⁹ Avis n° 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', observations 10.1 à 10.3, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-20, nr. 55-1490/001, pp. 35-40.

²⁰ L'exposé des motifs précise en effet que "Les données suivantes du PLF sont partagées : le nom et le prénom du voyageur qui doit se mettre en quarantaine ou se soumettre à un test de dépistage, sa date de naissance, son adresse de résidence, la date d'arrivée en Belgique et son numéro de téléphone (...) Les entités fédérées, les autorités locales et les services de police n'ont pas besoin de toutes les autres données provenant du PLF. Ces dernières ne seront par conséquent pas partagées dans le cadre de cet accord de coopération."

²¹ 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)'.

26. Le principe de légalité requiert par ailleurs qu'il ressorte de manière suffisamment claire de la loi elle-même quelles catégories de personnes ont accès aux données traitées²². Or, L'article 7 n'identifie pas clairement les personnes ayant accès à la base de données PLF.

Certes l'article 3 prévoit une communication de certaines des données issues du PLF aux entités fédérées, aux autorités locales et aux services de police. L'article 7 ne précise cependant pas si d'autres catégories de personnes sont autorisées à avoir accès à la base de données PLF et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

La lecture du commentaire de l'article 7 donne pourtant à penser que Sciensano pourra avoir accès « aux données concernées [...] dans le cadre de l'Accord de coopération du 25 aout 2020 concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts », les « modalités de la communication » de ces données étant « en outre régies par une délibération du Comité de sécurité de l'information ».

Interrogés quant aux motifs justifiant la communication de données à Sciensano, les délégués ont précisé que seul le service « Saniport » du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement avait un accès direct à la base de données PLF. Les délégués ont néanmoins précisé que :

« Sciensano is de verwerkingsverantwoordelijke voor de testing en tracing (SA van 25 augustus 2020) en moet voor de ondersteuning van de contactopsporing toegang krijgen tot de PLF. Als uit de testing zou blijken dat iemand positief is bevonden, dan kan op basis van de PLF van de betrokkenen en de PLF van medereizigers, deze medereizigers worden opgespoord en verwittigd ».

Il convient par conséquent de préciser davantage dans la loi, ou, si l'autorité fédérale en fait le choix, dans l'accord de coopération lui-même auquel il est donné assentiment, les tiers auxquels il pourrait être donné accès aux données contenues dans la base de données PLF.

27. Ainsi que signalé ci-dessus, le commentaire de l'article 7 prévoit que les modalités de la communication des données à Sciensano sont « régies par une délibération du Comité de sécurité de l'information ».

Dans son avis n° 67.719/VR, précité, la section de législation a énoncé ce qui suit à propos des compétences (réglementaires) qui avaient été déléguées à la chambre « sécurité sociale et santé » du Comité de sécurité de l'information.

« 27. Les articles 11, § 3, et 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération prévoient une délégation de pouvoir réglementaire à la chambre 'Sécurité sociale et Santé' du Comité de sécurité de l'information, en ce qui concerne certains aspects de la réglementation du traitement des données à caractère personnel.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme le comité de sécurité de l'information²³, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de

²² Voir e.a, l'avis n° 68.844/VR et les références citées à l'observation n° 12 de cet avis.

droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ²⁴.

Par ailleurs, le Comité de sécurité de l'information est un organisme fédéral et une délégation de pouvoir réglementaire à un tel organisme s'analyse comme un abandon de compétences de la part des entités fédérées qui sont parties à l'accord de coopération.

En conclusion, les délégations visées accordées au Comité de sécurité de l'information doivent être transformées en délégations à un accord de coopération d'exécution, à l'instar de l'article 14, § 9, de l'accord de coopération, pour autant du moins qu'il ne règle aucun nouvel élément essentiel du traitement des données à caractère personnel, mais concrétise tout au plus ce qui découle déjà de l'actuel accord de coopération. Si cela ne s'avère pas possible, cet accord de coopération sera d'abord complété ».

Dans la mesure où il entrerait dans l'intention des auteurs de l'accord de coopération de consacrer un pouvoir réglementaire au profit du Comité de sécurité de l'information, cet accord appellerait la même observation que celle formulée par l'avis précité.

28. L'article 7 n'indique pas sur la base de quelle réglementation est organisée la base de données PLF.

Le commentaire de l'article précise que « [l']organisation concrète du traitement de ces données à caractère personnel fait l'objet d'une convention entre le Service public fédéral Santé public, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et les services d'inspections sanitaires des entités fédérées ».

²³ *Note de page n° 49 de l'avis cité* : Voir d'ailleurs à cet égard la critique qu'avait déjà formulée le Conseil d'État en la matière dans son avis C.E. 63.202/2 du 26 avril 1968 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 1968 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3185/001, pp. 140-142.

²⁴ *Note de page n° 50 de l'avis cité* : Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ».

Ainsi que l'a déjà fait remarquer la section de législation à propos de dispositifs similaires²⁵, c'est dans la loi elle-même ou, si l'autorité fédérale en fait le choix, dans l'accord de coopération auquel il est donné assentiment, que doivent être prévues les règles d'organisation de la base de données PLF²⁶. Si ces règles sont fixées par l'accord de coopération lui-même, et pour ce qui concerne les éléments non essentiels de la question, il pourra être recouru à un accord de coopération d'exécution, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

29. L'article 7 pourrait laisser entendre qu'un PLF d'une portée rigoureusement identique à celui qui a été mis en place par l'autorité fédérale dans le cadre de sa compétence pour régler l'accès au territoire, pourrait être institué par ou en vertu d'un "décret" ou d'une "ordonnance". Si telle est bien la portée de l'article 7, il n'est pas conforme aux règles répartitrices de compétence. Le texte sera clarifié pour éviter toute ambiguïté.

Article 8

30. Conformément à l'article 92bis, § 5, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, c'est à l'accord de coopération à l'examen qu'il appartient de régler le mode de désignation des membres de la juridiction de coopération, autres que le président²⁷.

31. A l'article 8, dernière phrase, dans le texte français, il y a lieu, pour la répartition des frais de fonctionnement du tribunal de coopération, de renvoyer, non aux « parties à cet accord de coopération d'exécution », mais, conformément à ce qu'énoncent les textes néerlandais et allemand, aux « parties au présent accord de coopération ».

Article 10

32. Selon l'article 10, § 1^{er}, l'accord de coopération entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Ce faisant, l'accord de coopération est susceptible de se voir reconnaître un effet rétroactif, si la publication au Moniteur belge de l'accord de coopération intervient avant la date du dernier acte législatif d'assentiment.

²⁵ Cfr. avis n° 68.844/VR, précité.

²⁶ Voir, par exemple, les règles d'organisation prévues par l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, 'concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano'.

²⁷ Voir, en ce sens, notamment, l'avis n° 66.147/2/V donné le 11 septembre 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 juillet 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2020 entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-20, n° 169/1, pp. 17-20 ; et l'avis n° 68.844/VR précité. Voir également Y. PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, pp. 329-330.

La non-rétroactivité des règles au niveau hiérarchique d'une norme législative est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ²⁸.

La non-rétroactivité s'impose dès lors que, conformément à la législation des entités fédérées, les données échangées dans le cadre de cet accord de coopération permettront de sanctionner pénalement les individus qui ne respectent pas les obligations de quarantaine et de testing.

La formulation du paragraphe 1^{er} sera par conséquent revue, de manière à éviter tout effet rétroactif, par exemple en déterminant que l'accord de coopération entre en vigueur à la date de publication du dernier acte d'assentiment.

33. Tel que rédigé, l'article 10, § 2, peut prêter à confusion quant à l'identification des « mesures apportées par cet accord de coopération ».

Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De maatregelen inzake contact tracing hebben geen uitstaans met dit Samenwerkingsakkoord. Het gaat om de maatregelen inzake de overdracht van de gegevens inzake testing en quarantaine bij terugkomst uit een rode zone ».

Dans un souci de sécurité juridique, la formulation du paragraphe 2 sera clarifiée en ce sens.

34. L'article 10, § 3, dispose que « [s]ans préjudice du paragraphe 2, l'accord de coopération sera résilié par le biais d'un nouvel accord de coopération, qui sera porté à la connaissance des citoyens ».

Dans son avis 68.844/VR, précité, la section de législation a déjà fait observer ce qui suit :

« Mieux vaudrait omettre la référence à un nouvel accord de coopération, dès lors qu'un nouvel accord de coopération peut toujours être conclu.

Il serait préférable de confier la mission de centraliser la possibilité de révoquer l'accord de coopération au Secrétariat central du Comité de concertation, compte tenu de sa fonction de dépositaire des accords de coopération, plutôt qu'au secrétariat de la Conférence interministérielle Santé publique.

²⁸ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2

Il est en outre recommandé que la révocation n'entre en vigueur qu'après la publication d'un avis au Moniteur belge confirmant la réception de l'accord écrit de toutes les parties pour mettre un terme à l'accord de coopération ».

Interrogés à cet égard, les délégués ont proposé la reformulation suivante :

« Voorstel tot aanpassing van Art. 10, §3: 'Dit samenwerkingsakkoord heeft uitwerking tot de herziening of de herroeping ervan nadat de Centrale Secretarie van het Overlegcomité het schriftelijk akkoord heeft ontvangen van alle partijen om een einde te stellen aan het samenwerkingsakkoord en na de bekendmaking van een bericht in het Belgisch Staatsblad met de bevestiging van dit schriftelijk akkoord' ».

La suggestion de reformulation de l'article 10, § 3, peut être suivie.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET