RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.094/3
van 10 maart 2023

over

een voorontwerp van wet ‘betreffende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier en houdende wijzigingen van diverse wetsbepalingen betreffende het informatieveiligheidscomité’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.094/3
du 10 mars 2023

sur

un avant-projet de loi ‘concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au comité de sécurité de l’information’

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡

Op 13 februari 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'betreffende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier en houdende wijzigingen van diverse wetsbepalingen betreffende het informatieveiligheidscomité'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 maart 2023.

*

Le 13 février 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au comité de sécurité de l'information'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 28 février 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mars 2023.

*

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet herneemt in essentie het voorontwerp waarover de Raad van State eerder de adviezen 71.972/VR[1] en 72.464/3[2] heeft gegeven, maar het voorontwerp is aangevuld met een aantal nieuwe bepalingen met betrekking tot de werking van het Informatieveiligheidscomité, en de beroepen tegen de beslissingen van dat orgaan. De wijzigingen beogen tegemoet te komen aan een recent arrest van het Grondwettelijk Hof,[3] alsook aan de opmerkingen van de Raad van State in advies 72.464/3.

2 In vergelijking met het vorige aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp blijkt dat met betrekking tot het Informatieveiligheidscomité voortaan ook voorzien wordt in een administratief toezicht door de bevoegde minister, die in het Informatieveiligheidscomité een eigen vertegenwoordiger krijgt, en die zich binnen vier kalenderdagen tegen de beslissingen van het Informatieveiligheidscomité kan verzetten en het Informatieveiligheidscomité kan opleggen om die beslissingen te wijzigen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende adviezen.

4.1. Wat hoofdstukken 7 en 8 van het voorontwerp betreft, moet worden vastgesteld dat het voorontwerp het Informatieveiligheidscomité onder de politieke controle van de uitvoerende macht plaatst en bijgevolg tegemoet komt aan de kritiek van de Raad van State in het voorvermelde advies 72.464/3 wat betreft de politieke controle op het Informatieveiligheidscomité.[4]

---

[1] Adv.RvS 71.972/VR van 10 oktober 2022 over een voorontwerp van wet 'houdende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier'.

[2] Adv.RvS 72.464/3 van 8 december 2022 over een voorontwerp van wet 'betreffende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier en houdende wijzigingen van diverse wetsbepalingen betreffende het lnformatieveiligheidscomité'.

[3] GwH 22 september 2022, nr 110/2022. De Raad van State heeft op 20 januari 2023 advies 72.597/VR gegeven over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het wetgevend samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de wijziging van 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' dat beoogt andere in dat arrest vastgestelde ongrondwettigheden te verhelpen.

[4] Adv.RvS 72.464/3, opmerking 8.

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡

4.2. Het voorontwerp regelt evenwel nog steeds niets wat betreft de controle door de Gegevensbeschermingsautoriteit. Daarover stelde de Raad in het reeds vermelde advies 72.464/3 (opmerking 9):

> "Ten slotte herinnert de Raad van State eraan dat het Grondwettelijk Hof heeft aangegeven dat de beraadslagingen slechts 'aan een zwakke controle van de Gegevensbescherming onderworpen zijn omdat die het Informatieveiligheidscomité enkel kan vragen om een beslissing die zij onwettig zou achten, te 'heroverwegen' en advies te verlenen over de ingevolge die vraag gewijzigde beraadslaging' (B.38.2). Ook in het huidige voorontwerp blijft de verhouding tussen de Gegevensbeschermingsautoriteit en het Informatieveiligheidscomité onveranderd. Zoals de Raad van State eerder reeds heeft aangegeven in advies 63.202/2 en zoals het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022 heeft beaamd, moeten overheidsinstanties die persoonsgegevens verwerken en dergelijke verwerkingen toestaan 'onder het toezicht van de toezichthoudende autoriteit (…) worden geplaatst'."

5. Voor het overige geeft het voorontwerp slechts aanleiding tot de volgende opmerkingen.

5.1. De stellers van het voorontwerp moeten erover waken dat ze een consistente terminologie gebruiken: zo worden de handelingen van het Informatieveiligheidscomité afwisselend "beraadslagingen" en "beslissingen" genoemd. Hoewel de term "beraadslagingen" enigszins verwarrend kan klinken, is het niettemin de term die al in het bestaande artikel 35/1, § 4, van de wet van 15 augustus 2012 'houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator' wordt gebruikt, en ook in het bestaande artikel 46 van de wet van 15 januari 1990 'houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid'.[5] Die term verdient dus de voorkeur.

5.2. Gelet op de chronologie van de procedure verdient het aanbeveling om de bepalingen in het ontworpen artikel 46, § 2, van de wet van 15 januari 1990 (artikel 12 van het voorontwerp) en het ontworpen artikel 35/1, § 4, van de wet van 15 augustus 2012 (artikel 13 van het voorontwerp) over het beroep tegen de beraadslagingen van het Informatieveiligheidscomité bij de Raad van State op te nemen na de bepalingen over het administratief toezicht door de minister. Het beroep bij de Raad van State kan immers enkel zinvol worden ingesteld tegen de finale beslissing die het Informatieveiligheidscomité heeft genomen, al dan niet na tussenkomst van de bevoegde minister.

*

[5] Zie bovendien ook de artikelen 10 en 11 van 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', dat naar die "beraadslagingen" terugverwijst.

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis reproduit essentiellement l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État a donné précédemment les avis 71.972/VR [1] et 72.464/3 [2], mais il a été complété d'un certain nombre de nouvelles dispositions concernant le fonctionnement du Comité de sécurité de l'information et les recours contre les décisions de cet organe. Les modifications visent à donner suite au récent arrêt de la Cour constitutionnelle [3], ainsi qu'aux observations formulées par le Conseil d'État dans l'avis 72.464/3.

2. Par rapport au précédent avant-projet soumis au Conseil d'État, il apparaît que, concernant le Comité de sécurité de l'information, il est désormais également prévu un contrôle administratif par le ministre compétent, qui obtient son propre représentant au sein du Comité de sécurité de l'information, et qui peut s'opposer aux décisions de ce comité dans les quatre jours ouvrables et exiger de celui-ci qu'il modifie ces décisions.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera aux avis en question.

4.1. Concernant les chapitres 7 et 8 de l'avant-projet, il y a lieu de constater que l'avant-projet place le Comité de sécurité de l'information sous le contrôle politique du pouvoir exécutif et, partant, répond à la critique formulée par le Conseil d'État dans l'avis 72.464/3 précité en ce qui concerne le contrôle politique du Comité de sécurité de l'information [4].

---

[1] Avis C.E. 71.972/VR du 10 octobre 2022 sur un avant-projet de loi 'portant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager'.

[2] Avis C.E. 72.464/3 du 8 décembre 2022 sur un avant-projet de loi 'concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au Comité de sécurité de l'information'.

[3] C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022. Le Conseil d'État a donné le 20 janvier 2023 l'avis 72.597/VR sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération législatif entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune visant à la modification de 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 (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', qui vise à remédier à d'autres inconstitutionnalités constatées dans cet arrêt.

[4] Avis C.E. 72.464/3, observation 8.

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡

4.2. Cependant, l'avant-projet ne règle toujours pas le contrôle par l'Autorité de protecion des données. À ce sujet, le Conseil a déjà observé dans l'avis 72.464/3 précité (observation 9) :

> « Enfin, le Conseil d'État rappelle que la Cour constitutionnelle a indiqué que les délibérations 'sont soumises à un contrôle faible de la part de l'Autorité de protection des données puisque celle-ci peut uniquement demander au Comité de sécurité de l'information de 'reconsidérer' une décision qu'elle estimerait illégale et donner un avis sur la délibération modifiée à la suite de cette demande' (B.38.2). La relation entre l'Autorité de protection des données et le Comité de sécurité de l'information reste également inchangée dans l'avant-projet actuel. Comme l'a déjà indiqué précédemment le Conseil d'État dans l'avis 63.202/2 et ainsi qu'en a convenu la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022, les autorités publiques qui traitent des données personnelles ou autorisent de tels traitements, doivent 'être soumises au contrôle de l'autorité de contrôle' ».

5. Pour le surplus, l'avant-projet appelle uniquement les observations ci-après.

5.1. Les auteurs de l'avant-projet doivent veiller à utiliser une terminologie cohérente : ainsi, les actes du Comité de sécurité de l'information sont appelés tantôt « délibérations », tantôt « décisions ». Bien que le terme « délibérations » puisse quelque peu prêter à confusion, il s'agit néanmoins du terme déjà utilisé dans l'article 35/1, § 4, existant, de la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral', ainsi que dans l'actuel article 46 de la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' [5]. Ce terme emporte donc la préférence.

5.2. Eu égard à la chronologie de la procédure, il est recommandé d'inscrire les dispositions de l'article 46, § 2, en projet, de la loi du 15 janvier 1990 (article 12 de l'avant-projet) et de l'article 35/1, § 4, en projet, de la loi du 15 août 2012 (article 13 de l'avant-projet) sur le recours contre les délibérations du Comité de sécurité de l'information devant le Conseil d'État après les dispositions sur le contrôle administratif par le ministre. En effet, le recours devant le Conseil d'État ne peut être utilement introduit que contre la décision finale prise par le Comité de sécurité de l'information, après intervention ou non du ministre compétent.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS — Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[5] Voir en outre les articles 10 et 11 de l'accord de coopération du 25 aout 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 (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', qui renvoie à ces « délibérations ».

‡LW-CHDXIDCAI-HDAJEVT‡