



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.977/VR
du 16 mars 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du [date] 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 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'

Le 8 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables *, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du [date] 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 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'.

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, 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.

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. Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, 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 :

« Considérant qu'il y a lieu de répondre aux urgences COVID-19, et qu'il [...] ressort de la surveillance moléculaire du SARS-COV-2, qui fait l'objet d'un rapport épidémiologique hebdomadaire de Sciensano, que les variants entrent souvent en Belgique par le biais de voyageurs en provenance de l'étranger. En imposant une quarantaine ou un testing obligatoire à l'arrivée en Belgique et en les faisant appliquer de manière stricte, l'on vise à ralentir la propagation en attendant la vaccination de la population.

Afin de mieux faire respecter l'application de ces mesures, un transfert de données vers les entités fédérées, les autorités locales et les services de police est indispensable. Un tel échange des données nécessite toutefois une base juridique stable qui n'est créée que par le présent accord. En vue d'appliquer et contrôler les mesures préventives le plus rapidement possible sur la base d'une assiette juridique correcte, l'adoption de cet accord dans les plus brefs délais est de la plus haute importance ».

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.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet de décret 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.

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

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.

L'article 7 institue la base de données PLF, dans laquelle sont stockées toutes les données communiquées au moyen du PLF ³, 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 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).

² Il s'agit, conformément à l'article 1^{er}, 4^o, 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.

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

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 :

« 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.

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 personnes ⁹. Ce sont en

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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53018.pdf>, 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66387.pdf>). 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, 2019-2020, n° 55-1251/3, p. 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67424.pdf>; 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, 2019-2020, n° 55-1249/6, p. 9, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67425.pdf>.

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 ».

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.

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).

¹⁰ L'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, 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, 1979-1980, n° 434/2, p. 125 et *Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, 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., 2002-2003, n° 1709/1, pp. 147 à 155, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34339.pdf>, 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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38381.pdf>, 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 de l'Action sociale et de la Santé.

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.

¹³ Avis n° 34.339/AV, *l.c.*, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1, pp. 155 à 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 2012-2013, n° 5-2232/3, pp. 12 à 17, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53932.pdf>.

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 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 « 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 PRÉALABLES

9. L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose que

« [l]e Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

La délibération du Gouvernement charge le Ministre-Président et la Ministre de la Santé de soumettre le projet examiné, parallèlement, à la section de législation du Conseil d'État et à la concertation intra-francophone prévue par l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette dernière formalité, ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

10. L'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été sollicités. Force est toutefois de constater que d'éventuelles dépenses peuvent s'avérer nécessaires pour assurer le transfert des données visées, même si leur montant est encore indéterminé à ce stade.

¹⁴ Voir l'article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014, l'article 3, 6°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 et l'article 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014.

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.

Il revient dès lors à l'auteur de l'avant-projet de décret, conformément aux articles 39 et 49 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des Services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du Service du Médiateur en Région wallonne et la Commission wallonne pour l'Énergie', de solliciter l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget.

11. 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.

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

13. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹⁶, 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 DÉCRET

14. 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}

15. 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.

16. Le « *Passenger Locator Form* (PLF) », qui est défini à l'article 1^{er}, 2^o, 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.

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.

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 sont visés non seulement les voyages en avion, mais aussi, par exemple, les voyages en train et en car.

17. 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.

18. 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

19. Interrogés sur les modalités du transfert des données visées au paragraphe 1^{er}, 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 ».

20. 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 en conformité avec 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

21. 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, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1853/1, pp. 35 à 57, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68844.pdf>.

22. 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.

23. 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^o, de la loi du 5 août 1992.

Article 5

24. 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 ».

24.1. Toutefois, en ce qui concerne les données PLF intégrées dans la Banque de données nationale générale, il n'apparaît 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.

24.2. 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.

25. Dans le texte français et le texte allemand de l'article 5 de l'accord de coopération, il y a lieu d'écrire 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

26. 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 RGPD²¹, 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 ».

27. 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.

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 (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', observations n°s 10.1 à 10.3, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, nr. 55-1490/1, pp. 35 à 40, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67719.pdf>.

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)'.

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.

28. Le principe de légalité requiert par ailleurs qu'il ressorte de manière suffisamment claire du décret lui-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 4 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.

29. 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 ».

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

Dans son avis n° 67.719/VR, 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 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 politique²⁴.

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 ».

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 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en oeuvre 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 ».

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 n° 67.719/VR.

30. 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 ».

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.

31. 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.

²⁵ Voir l'avis n° 68.844/VR.

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'.

Article 8

32. 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 président ²⁷.

33. 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

34. 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.

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.

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., 2019-2020, n° 169/1, pp. 17 à 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66147.pdf>, et l'avis n° 68.844/VR. Voir également Y. PEETERS, *De plaats van het samenwerkingsakkoord in het constitutioneel kader*, Bruges, die Keure, pp. 329 et 330.

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.

35. 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.

36. 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, 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.

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.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET