CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 69.323/VR
du 17 mai 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 germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune concernant des traitements particuliers des données à caractère personnel en vue du traçage et de l'examen des clusters et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoire et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 sur les lieux de travail'

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Le 30 avril 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne 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 germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune concernant des traitements particuliers des données à caractère personnel en vue du traçage et de l'examen des clusters et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoire et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 sur les lieux de travail'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 11 mai 2021. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Bert THYS, Bernard BLERO, Wouter PAS et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Michel TISON et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Githa SCHEPPERS, premier auditeur, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint. Il a été présenté par Xavier DELGRANGE et Githa SCHEPPERS.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 mai 2021.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 85*bis*.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

1. Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée comme suit :

Vu l'urgence motivée par le fait que le présent projet concerne trois types de traitements particuliers de données à caractère personnel à l'appui de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19. Ces traitements permettent aux entités fédérées compétentes de mieux détecter les foyers de contamination sur les lieux de travail et d'agir plus rapidement, ainsi que de faciliter l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires. En outre, ces traitements permettent également de fournir des statistiques anonymes aux autorités politiques et chercheurs scientifiques. lis permettent également l'appui de la surveillance du respect des mesures visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19 par les inspecteurs sociaux compétents sur les lieux de travail ;

Qu'à présent, en raison de l'urgence, l'article 22 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19, lu en combinaison avec les accords de coopération du 25 août 2020 et du 24 mars 2021, avec l'article 17, § 2, alinéa 1er, et l'article 238 du Code pénal social, avec l'article 15 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 du 24 juin 2020 pris en exécution des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II) visant à soutenir les travailleurs, de avec divers décrets et ordonnances, fournissent un cadre juridique provisoire en la matière, dans l'attente d'une solution plus durable respectant les principes de légalité et de sécurité juridique sous la forme d'un accord de coopération ;

Que l'article 6 du protocole d'accord entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune concernant des traitements particuliers en vue du traçage et de l'examen des clusters et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 sur les lieux de travail prévoit la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles, fondé sur les dispositions dudit protocole d'accord ;

Que tant le suivi des contacts que l'application de la quarantaine et du test de dépistage par les entités fédérées compétentes, ainsi que l'application des mesures corona par les inspecteurs sociaux compétents sur les lieux de travail jouent un rôle important dans la lutte contre la pandémie liée au COVID-19 ;

Qu'il est nécessaire de créer au plus vite un cadre juridique solide concernant le traitement des données en question ;

Qu'il est donc important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et publié au *Moniteur belge* en même temps que les différents instruments d'assentiment ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

2. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ‡, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'accord de coopération [1] auquel il est envisagé de donner assentiment entend créer une base juridique pour trois types de traitement de données à caractère personnel en déterminant les éléments essentiels de ces traitements.

Un premier type de traitements peut avoir lieu en vue de soutenir le traçage et l'examen des clusters et des collectivités, et concerne l'enrichissement par l'Office national de sécurité sociale qui peut, en qualité de sous-traitant pour le compte des entités fédérées compétentes, traiter trois données à caractère personnel provenant de la Base de données I (le numéro NISS, la date du test de dépistage du coronavirus COVID-19 et le code postal) de Personnes de catégorie II, dans la mesure où le test de dépistage du coronavirus COVID-19 a révélé qu'elles sont infectées, combiner et comparer ces données avec des données d'identification, de contact, de travail et de résidence (article 2).

Un deuxième type de traitements peut avoir lieu en vue de soutenir le traçage et l'examen des clusters et des collectivités et en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires, et concerne l'enrichissement par l'Office national de sécurité sociale qui peut, en qualité de sous-traitant pour le compte des entités fédérées compétentes, traiter, combiner et comparer certaines données à caractère personnel visées à l'article 3, paragraphe 2, provenant de la base de données PLF des travailleurs salariés ou des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique, avec des données d'identification, de contact, de travail et de résidence (article 3).

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

[1] En date du 26 avril 2021, le *Moniteur belge* a publié un protocole d'accord du 15 avril 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne et la Commission communautaire commune 'concernant des traitements particuliers en vue du traçage et de l'examen des clusters et collectivités, en vue de l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoire et en vue de la surveillance par les inspecteurs sociaux du respect des mesures pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 sur les lieux de travail'. Le contenu de l'accord de coopération à l'examen est, en substance, largement identique à celui de ce protocole.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Le troisième type de traitements peut avoir lieu en vue de la surveillance sur les lieux de travail par les inspecteurs sociaux et concerne l'enrichissement par l'Office national de sécurité sociale qui peut, en qualité de responsable du traitement, traiter une sélection de données à caractère personnel provenant de la base de données PLF, combiner et comparer ces données avec des données d'identification, de contact et de travail (article 4).

L'article 5 dispose que les litiges entre les parties à cet accord de coopération concernant l'interprétation ou l'exécution de cet accord de coopération sont soumis à une juridiction de coopération au sens de l'article 92b*is*, § 5, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'.

L'article 6 détermine le rôle de la Conférence interministérielle Santé publique; celle-ci surveille la mise en œuvre et le respect de l'accord de coopération et, le cas échéant, soumet des propositions d'adaptation et peut exercer une fonction de médiation.

L'article 7 règle l'entrée en vigueur.

COMPÉTENCE

4.1. Aux fins de conclure l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune et la Région wallonne peuvent essentiellement s'appuyer sur leur compétence, ou, pour la Région wallonne sur la compétence qu'elle exerce [2], en matière de médecine préventive [3].

L'autorité fédérale est également compétente pour la conclusion de cet accord de coopération, notamment sur le fondement de sa compétence résiduelle en matière de police sanitaire, de protection civile, de sécurité civile [4], de contrôle des frontières extérieures [5], ainsi que de sa compétence en matière de bien-être au travail [6]. L'autorité fédérale peut encore s'appuyer sur sa compétence réservée en matière de sécurité sociale [7] et sur sa compétence en matière de recherche scientifique [8].

---

[2] En exécution de l'article 138 de la Constitution, par le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014, le décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 et le 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'.

[3] Article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[4] Pour un aperçu des compétences de l'autorité fédérale en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile, voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', pts 11 et suiv., *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/1, pp. 55 à 127, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf.

[5] *Ibidem*, pt. 21.

[6] Article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[7] Article 6, § 1er VI, alinéa 5, 12°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

[8] Article 6*bis*, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Il résulte de ce qui précède que les différents traitements 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 [9].

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

> « Dans ce domaine, les données visées sont issues des banques de données I de Sciensano et PLF, qui sont régies respectivement par les accords de coopération du 25 aout 2020 et 24 mars 2021. L'ONSS agit comme sous-traitant des entités fédérées. Dans la mesure où la Communauté française et la COCOF ne sont pas parties à ces deux accords de coopération, ces deux entités ne peuvent pas sous-traiter la gestion des données à l'ONSS et donc ne peuvent pas être parties à l'accord de coopération envisagé ».

[9] Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé que : « Uitgangspunt is dat elke overheid verantwoordelijk is voor de bestrijding van een volksgezondheidscrisis binnen de grenzen van haar eigen materiële bevoegdheden. Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten, zijn de gemeenschappen, en wat het Frans taalgebied betreft, het Waals gewest, bevoegd voor de opsporing en de strijd tegen de besmettelijke en sociale ziekten als een onderdeel van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg (art. 5, § 1, I, eerste lid, 8°, BWHI). Met betrekking tot de contactopsporing in de strijd tegen de COVID-19-pandemie hebben de bevoegde deelstaten op grond van deze bevoegdheid recent een aantal nieuwe regelingen uitgewerkt en bestaande regelingen aangepast : 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', alsook 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 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'. Volledigheidshalve wordt gewezen op de federale bevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek (art. 6*bis*, §§ 2 en 3 BWHI, zie ook art. 4 wet 25 februari 2018 tot oprichting van Sciensano). Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing, kan de federale overheid maatregelen nemen in de strijd tegen de bestrijding van de COVID-pandemie in het kader van haar residuaire bevoegdheid inzake onder meer civiele bescherming, civiele veiligheid, algemene politie en volksgezondheid. De federale overheid is eveneens bevoegd voor de controle van de buitengrenzen. Op grond van de voornoemde federale bevoegdheden kan de federale overheid ook voorwaarden opleggen in verband met de toegang tot het grondgebied, zoals het invullen en bij zich houden van het PLF. Het opleggen van verplichtingen inzake de afzondering of quarantaine van mogelijk besmette personen en inzake het testen van deze personen betreft een bevoegdheid van de gemeenschappen en, wat het Franse taalgebied betreft, het Waals gewest, aangezien de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, onderdeel uitmaakt van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg (art. 5, § 1, I, eerste lid, 8°, BWHI). Voor wat betreft de verwerkingen van persoonsgegevens met het oog op het toezicht op de naleving door de bevoegde sociaal inspecteurs van de maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 tegen te gaan op de arbeidsplaatsen, wordt voor de relevante federale bevoegdheden verwezen naar artikel 17, § 2, en artikel 238 van het Sociaal Strafwetboek ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Il est pris acte de cette précision.

FORMALITÉS

5. L'article 12, § 1er, 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

> « Le 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 la Ministre de la Santé, parallèlement à la saisine de la section de législation du Conseil d'État, de soumettre le projet examiné 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 à l'article 15/1 de cet accord de coopération, tel qu'inséré par l'accord de coopération du 25 février 2021 'modifiant 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, en vue de faire face aux urgences COVID-19'.

6. L'avis de l'Autorité de protection des données a été rendu en date du 6 mai 2021 et a été transmis au Conseil d'État en date du 7 mai 2021.

7. Si, consécutivement à l'accomplissement des formalités susmentionnées ou en écho à l'avis de l'Autorité de protection des données, le texte soumis au Conseil d'État devait encore donner lieu à des modifications [10], les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

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

[10] À savoir d'autres modifications que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATION GÉNÉRALE RELATIVE À L'ARTICLE 22 DE LA CONSTITUTION ET L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

9. L'accord de coopération à l'examen envisage trois types de traitements particuliers de données à caractère personnel à l'appui de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 [11], qui constituent des ingérences dans le droit au respect de la vie privée des personnes concernées, garanti notamment par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme.

Pour être admissible au regard des dispositions précitées, l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence. Toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit, en outre, reposer sur une justification objective et raisonnable et, par conséquent, être proportionnée aux buts poursuivis par le législateur [12].

Si les ingérences prévues par l'accord de coopération à l'examen poursuivent un objectif légitime, à savoir la protection de la santé ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui [13], il convient de vérifier le respect des exigences de légalité, de pertinence et de proportionnalité.

Sur le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution

10. Ainsi que l'a récemment rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021,

> « 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 soumis au respect d'un principe de légalité formelle [14].
>
> En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans

[11] Voir les articles 2, 3 et 4 de l'accord de coopération à l'examen.

[12] Avis n° 63.192/2 donné le 19 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3126/001, pp. 402 à 456, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf ; avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur l'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 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, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/63202.pdf.

[13] Article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'Homme.

[14] *Note de bas de page n° 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

> l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur [15].
>
> Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » [16].

11. À cet égard, les éléments suivants peuvent être relevés :

11.1 S'agissant de la finalité poursuivie par le traitement, celle-ci est définie, pour chacun des traitements envisagés, aux articles 2, 3 et 4 de l'accord de coopération.

L'article 2 ne vise ainsi que « le soutien au traçage et l'examen des clusters et des collectivités », tandis que l'article 3 vise plus largement « le soutien au traçage et l'examen des clusters et des collectivités et l'application de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires ».

L'on peut donc en déduire, à contrario, que le traitement de données à caractère personnel visé à l'article 2 n'a pas pour finalité l'application et le contrôle de la quarantaine et du test de dépistage obligatoires.

Interrogés à cet égard, les délégués ont confirmé que :

> « Uw lezing is correct. De verwerking van persoonsgegevens bedoeld in artikel 2 beoogt niet de opvolging en de controle van de verplichte quarantaine en testing. De verwerking van persoonsgegevens ondersteunt de opsporing en het onderzoek van clusters en collectiviteiten door de bevoegde gefedereerde entiteiten, in het bijzonder wat betreft de clusters en collectiviteiten die gerelateerd zijn aan arbeid. Zonder deze verwerking zouden een groot aantal arbeidsgerelateerde clusters niet of pas veel later opgespoord, en bijgevolg opgevolgd. Deze verwerking stelt de bevoegde gefedereerde entiteiten in staat om besmettingshaarden op de werkvloer beter te detecteren en op te volgen alsook om sneller de nodige maatregelen ter plaatse te treffen voor het indijken van coronavirus COVID-19 uitbraken en clusters ».

11.2. S'agissant des catégories de personnes concernées, celles-ci sont définies, pour chacun des traitements envisagés, aux articles 2, 3 et 4 de l'accord de coopération.

[15] *Note de bas de page n° 175 de l'avis cité :* Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[16] Avis n° 68.936/AG, pt. 101.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

11.3. S'agissant des catégories de données traitées, celles-ci sont définies, pour chacun des traitements envisagés, aux mêmes articles 2, 3 et 4, qui appellent les observations suivantes.

11.3.1. Les « données d'identification, de contact, de travail et de résidence » visées par les articles 2, § 1er, 3, § 1er, et 4, § 1er, ne sont pas définies par l'accord de coopération à l'examen.

Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu que :

> "Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4 moet onder identificatiegegevens worden verstaan de gegevens die nodig zijn om een bepaalde natuurlijke persoon of rechtspersoon op unieke wijze te kunnen identificeren, waaronder het rijksregisternummer of het ondernemingsnummer.
>
> Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4, moet onder contactgegevens worden verstaan gegevens die toelaten om de betrokkene te contacteren, bijvoorbeeld een postadres, een e-mailadres, een telefoonnummer.
>
> Met betrekking tot artikel 2, 3 en 4, moet onder tewerkstellingsgegevens worden verstaan gegevens over tewerkstelling, bijvoorbeeld welke personen tijdens een bepaalde periode bij een bepaalde werkgever in dienst zijn, tot welke sector deze werkgever behoort en dergelijke meer.
>
> Met betrekking tot artikel 2 en 3, moet onder verblijfsgegevens worden verstaan gegevens die betrekking hebben op de plaats(en) waar een persoon zich bevindt".

Le dispositif sera par conséquent complété de manière à identifier avec précision les données visées [17].

11.3.2. Par ailleurs, les articles 3, § 2, et 4, § 2, de l'accord de coopération désignent les données à caractère personnel à traiter provenant de la base de données *Passenger Locator Form* (ci-après PLF). À cet égard, il convient toutefois de prendre en compte le fait que l'obligation de compléter un *Passenger Locator Form* est actuellement prévue par l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'. Cette dernière disposition ne définit toutefois pas les données devant être communiquées via le PLF. L'accord de coopération du 24 mars 2021 ne définit pas non plus ces données. Tout au plus peut-on déduire que ces données incluent les données visées à l'article 1er, 3°, de l'accord de coopération du 24 mars 2021 (à savoir les prénom, nom, date de naissance, numéro de téléphone, adresse de résidence pendant la période de quarantaine et date d'arrivée en Belgique).

[17] Voir dans le même sens l'avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, points 18, 20, 33, 37, 55 et 59.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

La section de législation avait toutefois déjà fait observer à cet égard, notamment dans son avis n° 68.977/VR donné le 16 mars 2021 que :

> « 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 » [18].

Interrogés à ce propos, les délégués ont confirmé que cette lacune n'avait pas été comblée :

> « Op heden worden de met het PLF, op te vragen persoonsgegevens, niet exhaustief opgesomd in een wettelijke of reglementaire tekst. De inhoud van het PLF is gebaseerd op de Public Health Passenger Locator Card uitgewerkt binnen de World Health Organization (zie https://www.who.int/publications/m/item/public-health-passenger-locator-card) ».

Il n'y a donc pas, actuellement, de norme de valeur législative définissant les données qui doivent être communiquées via le PLF et qui sont traitées dans le cadre de la base de données PLF, contrairement à ce que requiert le principe de légalité déduit de l'article 22 de la Constitution. Il n'est dès lors à fortiori pas possible de vérifier que les données énumérées à l'article 3, § 2, et à l'article 4, § 2, de l'accord de coopération correspondent intégralement à des données figurant dans la base de données PLF.

11.3.3. Enfin, l'article 3, § 3, de l'accord de coopération à l'examen entend permettre de « clarifier, modifier ou compléter » les catégories de données traitées par le biais d'un accord de coopération d'exécution, et ce « en cas de modification du PLF ». Pareille délégation, vu son ampleur, n'est pas admissible au regard du principe de légalité contenu à l'article 22 de la Constitution.

[18] Avis n° 68.977/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1er avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 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', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 523/1, pp. 35 à 43, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68977.pdf.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Dans son avis n° 66.369/VR/V donné le 13 aout 2019 [19], la section de législation avait énoncé ce qui suit :

> « L'article 2, alinéa 4, de l'accord de coopération dispose que sans préjudice des autres pouvoirs qui leur sont attribués par cet accord, 'les parties peuvent, par un accord de coopération d'exécution tel que prévu à l'article 92*bis*, § 1 , alinéa 3, de la loi spéciale [du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles'], définir les modalités nécessaires à la mise en œuvre de cet accord'.
>
> Depuis la Sixième Réforme de l'État, l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 aout 1980 prévoit la possibilité de conclure des accords de coopération d'exécution. Cette disposition a pour objectif de faciliter et de simplifier la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Le statut et le cadre juridique dans lequel ces accords de coopération d'exécution peuvent être conclus n'ont pas été davantage précisés dans la loi spéciale. Il découle néanmoins de la lecture de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 aout 1980 que ces accords de coopération d'exécution ne doivent pas être soumis à l'assentiment des parlements respectifs et que ces accords doivent se limiter à 'l'exécution' d'accords de coopération qui eux ont reçu l'assentiment du législateur.
>
> L'alinéa 3 de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 ne peut être logiquement compris et concilié avec l'alinéa 2 de cette même disposition que si l'accord de coopération, pour lequel l'assentiment des législateurs compétents est requis, fixe les éléments essentiels de la matière qu'il entend traiter, les accords de coopération d'exécution subséquents en réglant les autres aspects […]
>
> Au regard des principes évoqués ci-dessus, les accords de coopération d'exécution visés à l'article 2, alinéa 4, de l'accord de coopération doivent rester limités à la mise en œuvre des éléments dont la substance est déjà adéquatement réglée dans l'accord de coopération à l'examen.
>
> C'est d'autant plus vrai en ce qui concerne les matières qui sont en principe réservées au législateur concerné, comme par exemple la protection du droit au respect de la vie privée (article 22 de la Constitution) ».

[19] Avis n° 66.369/VR/V donné le 13 aout 2019 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination du contrôle et de la surveillance des législations régionales relatives à l'emploi'. Voir également l'avis n° 68.085/4 donné le 26 octobre 2020 sur un avant-projet, devenu projet de décret de la Communauté germanophone 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone portant sur la coordination du contrôle et de la surveillance des législations régionales relatives à l'emploi', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2020-2021, n° 137/1, pp. 8 et 9, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68085.pdf.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Il y a donc lieu de faire application, en présence d'une délégation faite par un accord de coopération à un accord de coopération d'exécution, des mêmes principes que ceux qui trouvent à s'appliquer en présence d'une délégation faite au pouvoir exécutif par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution. Or, comme la section de législation l'a déjà fait observer dans son avis n^os^ 67.425/3, 67.426/3 et 67.427/3 du 26 mai 2020 [20] :

> « Dans la mesure où les délégations proposées se rapportent à des catégories supplémentaires de données à caractère personnel ou à des finalités supplémentaires de traitement de telles données, les catégories et finalités visées doivent être réglées dans le texte de la proposition et elles ne peuvent pas être déléguées par le législateur. Par contre, s'il s'agit uniquement de poursuivre la concrétisation de catégories et de finalités déjà définies dans la proposition, ladite concrétisation peut être déléguée [21] ».

L'article 3, § 3, de l'accord de coopération à l'examen sera revu en conséquence [22].

11.4. S'agissant du délai maximal de conservation des données, les articles 2 et 3 distinguent, d'une part, le délai de conservation des données par l'ONSS et, d'autre part, le délai de conservation des données par les entités fédérées compétentes.

11.4.1. S'agissant du délai de conservation applicable à l'ONSS, l'Autorité de protection des données a fait observer que :

> « De Autoriteit vestigt er de aandacht op dat de RSZ een gegevensset creëert die naast de gegevens uit Gegevensbank I ook andere gegevens bevat. Alle gegevens die de RSZ ontving om deze gegevensset aan te maken en de gegevensset zelf moeten door de bewaartermijn geviseerd worden. Voor zover de Autoriteit op basis van de beschikbare informatie kan beoordelen is er voor de RSZ geen reden om ontvangen gegevens en de gegevensset m.b.t. een welbepaalde persoon, nog te bewaren nadat hij deze bezorgde aan de bevoegde gefedereerde entiteit. Indien een bewaartermijn van 14 dagen noodzakelijk is, dan moet in de artikelsgewijze bespreking omstandig worden toegelicht waarom een die bewaartermijn noodzakelijk is » [23].

---

[20] *Doc. parl.*, Chambre, n° 55-1249/006, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67425.pdf. Voir également dans le même sens, l'avis n° 67.717/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 30 septembre 2020 'portant assentiment à 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'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', observation 11.3, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 244/1, p. 171, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67717.pdf.

[21] *Note de bas de page n° 15 de l'avis cité* : Comparer avec C.C., 4 avril 2019, n° 49/2019, B.46.7 et B.47.2.

[22] Voir dans le même sens l'avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, point 43.

[23] Avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, point 26. Voir également dans le même sens les points 45 et 65 de ce même avis.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Le commentaire des articles 2 et 3, et, le cas échéant, leur dispositif, seront clarifiés à cet égard.

11.4.2. S'agissant du délai de conservation par les entités fédérées compétentes, il est fixé aux articles 2, § 3, alinéa 2, et 3, § 4, alinéa 2, par référence à l'article 15 de l'accord de coopération du 25 aout 2020. Or, force est de constater que cet article 15 définit différents délais de conservation, de sorte que le renvoi à celui-ci manque de clarté [24].

Le dispositif sera par conséquent clarifié à cet égard.

11.5. Les articles 2 et 3 n'identifient pas avec précision les catégories de personnes ayant accès aux données traitées [25].

Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé que :

> « S'agissant de l'article 2 : 'De volgende persoonscategorieën kunnen toegang hebben tot de verwerkte gegevens: contactcentra, mobiele teams en gezondheidsinspectiediensten. Deze toegang geschiedt overeenkomstig artikel 10 van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 en de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten'.
>
> S'agissant de l'article 3 : 'De volgende categorieën van personen hebben toegang tot de verwerkte gegevens met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten: contactcentra, gezondheidsinspectiediensten en mobiele teams. De toegang tot persoonsgegevens verwerkt met het oog op het opsporen en onderzoeken van clusters en collectiviteiten geschiedt overeenkomstig artikel 10 van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 en de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten. De volgende persoonscategorieën hebben toegang tot de verwerkte gegevens met het oog op de handhaving van de verplichte quarantaine en testing: de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden en politiediensten. De (mogelijke) doorgifte door de gefedereerde entiteiten aan de lokale overheden en door de gefedereerde entiteiten of de lokale overheden aan de politiediensten gebeurt overeenkomstig artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 en overeenkomstig de regelgeving van de gefedereerde entiteiten, met name
>
> Duitstalige Gemeenschap: artikel 10.6.1 en 10.6.2 van het Decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 betreffende de gezondheidspromotie en artikel 2 van het Besluit van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap van 21 januari 2021 tot vaststelling van maatregelen ter voorkoming van de verspreiding van het coronavirus (COVID-19). Wat de verplichting inzake testing betreft, gebeurt er geen mededeling aan de lokale overheden of aan de politiediensten opo basis van voormeld decreet van de Duitstalige Gemeenschap;

[24] Voir dans le même sens l'avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, points 28 et 47.

[25] L'article 4, § 3, de l'accord de coopération à l'examen précise bien quant à lui que les données traitées ne peuvent être communiquées par l'ONSS qu'« aux inspecteurs sociaux des services ou institutions visées à l'article 17, § 2, alinéa 1er, du code pénal social, qui sont chargés de surveiller le respect sur les lieux de travail des mesures pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 […] ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Waalse Gewest: de artikelen 47/15 en 47/15*bis* van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid van 29 september 2011 en het Besluit van de Waalse Regering van 6 november 2020 houdende uitvoering van artikel 47/15*bis* van het Waals Wetboek van Sociale Actie en Gezondheid;

Vlaamse Gemeenschap: artikel 47/1, § 2, eerste lid van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid en artikel 47/1, § 2, tweede lid van het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid; en

Brussels Hoofdstedelijk Gewest: artikel 13 en 13/1 van de Brusselse Ordonnantie van 19 juli 2007 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid ».

Le dispositif sera par conséquent complété de manière à ce que celui-ci permette d'identifier avec précision les catégories de personnes ayant accès aux données traitées.

Sur le principe de proportionnalité

12. Le responsable du traitement est tenu d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données avant le début des opérations de traitement, conformément à l'article 35 du Règlement (UE) n° 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 n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après le RGPD), selon lequel :

« 1. Lorsqu'un type de traitement, en particulier par le recours à de nouvelles technologies, et compte tenu de la nature, de la portée, du contexte et des finalités du traitement, est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, le responsable du traitement effectue, avant le traitement, une analyse de l'impact des opérations de traitement envisagées sur la protection des données à caractère personnel. […]

3. L'analyse d'impact relative à la protection des données visée au paragraphe 1 est, en particulier, requise dans les cas suivants : […]

b) le traitement à grande échelle de catégories particulières de données visées à l'article 9, paragraphe 1, […] ».

Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé que :

« Voor de verwerkingen bedoeld in artikelen 2 en 4 werd een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB) uitgevoerd. De verwerking bedoeld in artikel 3 is nog niet geoperationaliseerd. Vooraleer de verwerking bedoeld in artikel 3 wordt uitgevoerd, zal overeenkomstig artikel 35 van de AVG een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling worden uitgevoerd ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette étude d'impact pour ce qui concerne le traitement envisagé à l'article 3, si possible avant l'assentiment par l'assemblée législative de l'accord de coopération à l'examen [26-27].

13. Dès lors que les catégories de données à traiter ne sont pas toutes définies avec précision (en particulier, les données d'identification, de contact, de travail et de résidence [28]), la section de législation n'est pas en mesure d'apprécier la proportionnalité des traitements de données envisagés par l'accord de coopération [29].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

14.1. Le paragraphe 1er, désigne « les entités fédérées compétentes » comme responsables du traitement.

Selon le délégué, il y a lieu d'entendre par « entité fédérées compétentes » :

> « Wat artikel 2 betreft, gaat het om de bevoegde gefedereerde entiteiten als bedoeld in het SAK 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 bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano. Het gaat meer bepaald om de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Volledigheidshalve kan worden verwezen naar de regelgeving van de bevoegde gefedereerde entiteiten inzake contact ».

---

[26] Avis n° 67.717/VR, observation n° 11.3 ; avis n° 68.832/VR donné le 18 février 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1er avril 2021'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 mars 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', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2020-2021, n° 509/1, pp. 77 à 87, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68832.pdf.

[27] Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que l'analyse d'impact ne doit pas nécessairement précéder l'adoption de la norme elle-même qui prévoit le traitement. Voir C.C., 14 janvier 2021, n° 2/2021, B.7.3.

[28] Voir dans le même sens l'avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, points 18 à 20, 33, 34, 55 et 56.

[29] Voir dans le même sens l'observation générale n° 13 de l'Autorité de protection des données dans son avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 : « À la lecture des articles discutés ci-après, il apparait que le projet ne se concentre que sur un seul aspect du traitement, à savoir l'identification des bases de données et les données de ces bases de données qui seront couplées à d'autres données en vue des finalités mentionnées dans le projet. Ce dernier aspect, le couplage, qui constitue un élément essentiel du traitement, n'est pas abordé dans le projet. Ce dernier ne mentionne que de vagues "données" à l'aide desquelles un couplage sera réalisé. Le projet ne permet donc pas à la personne concernée de se faire une idée claire des traitements qui seront réalisés et présente donc des lacunes en termes de clarté et de prévisibilité ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Il convient de désigner avec le plus de précision possible les responsables du traitement, pour que cette obligation découlant du RGPD ne soit pas vidée de son contenu [30].

La même observation vaut pour l'article 3.

14.2. Le commentaire de l'article 2 énonce que :

« Au plus tard après 14 jours calendrier, les données à caractère personnel seront anonymisées de telle sorte que la personne concernée ne soit plus identifiable, et les données reçues seront détruites. Les données anonymes seront traitées pour réaliser des études scientifiques ou statistiques sur la propagation du coronavirus COVID-19 et/ou dans le cadre du soutien à la politique dans ce domaine, y compris le suivi épidémiologique par Sciensano ».

Cette précision ne ressort toutefois pas du dispositif.

Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu que :

« Kwestieuze passage uit de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2 van het ontwerp van samenwerkingsakkoord komt niet voor het in het dispositief aangezien het niet gaat om persoonsgegevens in de zin van art. 4, 1) AVG, terwijl het ontwerp van samenwerkingsakkoord de verwerking van persoonsgegevens betreft. De betreffende gegevens zijn geanonimiseerd in die zin en die mate dat het niet meer mogelijk is om de natuurlijke personen te (her)identificeren, en bijgevolg de AVG niet van toepassing is (zie onder meer overweging 26 bij de AVG: '(…) De gegevensbeschermingsbeginselen dienen derhalve niet van toepassing te zijn op anonieme gegevens, namelijk gegevens die geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon of op persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet of niet meer identificeerbaar is. Deze verordening heeft derhalve geen betrekking op de verwerking van dergelijke anonieme gegevens, onder meer voor statistische of onderzoeksdoeleinden.'

Indien geoordeeld zou worden dat het om persoonsgegevens gaat, *quod certe qua non*, wordt de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden overeenkomstig artikel 89, eerste lid, AVG, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke verwerkingsdoeleinden beschouwd ».

[30] Voir dans le même sens l'avis n° 66/2021 du 6 mai 2021 de l'Autorité de protection des données, points 22 et 38 : « L'Autorité constate que l'identification des responsables du traitement est vague et n'est dès lors pas transparente. Pour une personne concernée qui souhaite exercer les droits établis par les articles 12 –22 du RGPD, il est impossible d'en déduire à qui elle doit s'adresser. Les responsables du traitement doivent donc être identifiés plus précisément ».

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

S'il est exact que le RGPD ne s'applique pas au traitement d'informations anonymes, y compris à des fins statistiques ou de recherche, il convient néanmoins de prévoir dans le dispositif que c'est sur base de données anonymisées qu'aura lieu la mission de réalisation de telles études scientifiques ou statistiques, et de désigner les institutions qui seront chargées d'une telle mission.

Le dispositif sera par conséquent complété en ce sens.

Article 3

15. S'agissant de l'article 3, § 3, et sans préjudice de ce qui a été observé au sujet de la délégation à un accord de coopération d'exécution que cette disposition consacre, le délégué a confirmé que la référence à l'article 7, §§ 1er, 2, 3 et 5, de l'accord de coopération du 24 mars 2021 constitue une erreur matérielle, dans la mesure où il faut viser l'article 7, alinéas 1er, 2, 3 et 5, du même accord de coopération.

Article 7

16. L'article 7, alinéa 1er, prévoit que l'accord de coopération à l'examen entre en vigueur le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte législatif y portant assentiment, « à l'exception de l'article 2 qui produit ses effets à dater du 1er septembre [2020] [31] et à l'exception de l'article 4 qui produit ses effets à dater du 12 janvier 2021 ».

Les articles 2 et 4 de l'accord de coopération doivent donc être considérés comme une création *ex post* d'un fondement légal pour les traitements de données visés (qui sont déjà effectués actuellement conformément à l'article 22 de l'arrêté ministériel précité du 28 octobre 2020).

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 [32].

[31] De l'accord des délégués, il faut lire dans le texte français de la disposition, non pas 2021, mais 2020, comme dans les textes néerlandais et allemand.

[32] 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. Voir l'avis n° 68.977/VR, observations sous l'article 10 et références citées.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Interrogés à ce sujet, les délégués ont répondu que :

« De gedeeltelijk retroactiviteit is afgestemd op de datum van inwerkingtreding van de overeenstemmende bepaling van het besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken houdende de dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken. Artikel 2 heeft net zoals artikel 11 van het ministerieel besluit van 22 augustus 2020 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, uitwerking met ingang van 1 september 2020. Artikel 4 heeft net zoals artikel 8 van het ministerieel besluit van 12 januari 2021 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken, uitwerking met ingang van 12 januari 2021. De rechtszoekenden waren aldus voorafgaand aan de verwerkingen op de hoogte van de verwerkingen.

De gedeeltelijk terugwerkende kracht is ook is mede ingegeven door het wetsontwerp betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie (55K1951). Het betreffende wetsontwerp biedt geen, minstens onvoldoende rechtsgrond, voor maatregelen die de verwerking van persoonsgegevens impliceren die raken aan de persoonlijke levenssfeer. De essentiële elementen van de verwerkingen van persoonsgegeven zullen voor dergelijke maatregelen bij afzonderlijke federale wet of samenwerkingsakkoord moeten worden bepaald.

De gedeeltelijk retroactieve inwerkingtreding is in dezen onontbeerlijk voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, te weten het beperken van de verspreiding van het coronavirus COVID-19.

Ter aanvulling wordt gepreciseerd dat in dezen geen sprake is van retroactieve strafbaarstelling. Er wordt uiteraard evenmin afbreuk gedaan aan definitief geworden rechterlijke beslissingen ».

Ainsi que l'a toutefois déjà observé la section de législation, notamment dans son avis n° 68.977/VR donné le 16 mars 2021,

« 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 » [33].

[33] Voir l'avis n° 68.977/VR. Voir également dans le même sens les avis n[os] 68.978/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 8 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1882/1, pp. 23 à 42, http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/68978.pdf ; 68.983/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 29 mars 2021 'portant assentiment à l'Accord de coopération conclu le 24 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 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', *Doc.*

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

Cette observation peut être réitérée en l'espèce s'agissant de l'article 4 de l'accord de coopération, dès lors que les données traitées dans ce cadre permettront le cas échéant de sanctionner pénalement les individus qui ne respectent pas les mesures pour limiter la propagation du coronavirus sur les lieux de travail [34].

La formulation de l'alinéa 1er sera par conséquent revue, de manière à éviter tout effet rétroactif pour l'article 4 de l'accord de coopération.

S'agissant de l'article 2 de l'accord de coopération, dès lors que celui-ci n'a pas pour finalité l'application et le contrôle de la quarantaine et du testing obligatoires et que les données traitées dans ce cadre ne permettront donc pas de sanctionner pénalement les individus qui ne respectent pas les obligations en matière de quarantaine et de testing, la rétroactivité de celui-ci peut être admise dans la mesure où elle poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir le maintien d'un cadre juridique offrant une sécurité juridique suffisante pour lutter contre la pandémie de COVID-19. Un effet rétroactif peut, dans ces circonstances, être exceptionnellement conféré à l'article 2 de l'accord de coopération qui correspond sur le fond à ce qui a été réglé dans la réglementation fédérale, laquelle répond d'urgence à la nécessité de lutter contre la pandémie de COVID-19, à compter de la date d'entrée en vigueur de cette réglementation fédérale [35], soit le 1er septembre 2020. Cette justification ne vaudrait

---

parl., Parl. Comm. germ, 2020-2021, n° 134/1, pp. 16 à 28, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68983.pdf ; 68.989/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de l'assemblée réunie de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale du 2 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 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', *Doc. parl.*, Ass. réun. C.C.C., 2020-2021, n° B-66, pp. 3 à 19, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68989.pdf ; et 69.000/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 2 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 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', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2020-2021, n° 709/1, pp. 25 à 42, http://www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/69000.pdf, également donnés sur des avant-projets de textes d'assentiment à ce même accord de coopération.

[34] L'article 238 du Code pénal social dispose comme suit :
« Est puni d'une sanction de niveau 2, l'employeur, son préposé ou mandataire, ou quiconque qui, dans les entreprises, n'a pas respecté les obligations prévues à l'article 15 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 pris en exécution des articles 2 et 5 de la loi du 27 mars 2020 accordant des pouvoirs au Roi afin de prendre des mesures dans la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19(II) visant à soutenir les travailleurs.
Pour l'application du présent article, on entend par « entreprises » les « lieux de travail » tels que définis à l'article 16, 10°, du présent Code.
En ce qui concerne les infractions visées à l'alinéa 1er, commises par l'employeur, son préposé ou mandataire, l'amende est multipliée par le nombre de travailleurs concernés ».
L'article 15 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 37 (confirmé par la loi du 24 décembre 2020) dispose quant à lui que : « Les obligations imposées dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Ministre de l'Intérieur pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 doivent être respectées dans les entreprises comme mesures de prévention pour assurer la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ».

[35] Voir dans le même sens l'avis n° 67.717/VR, observation n° 43, et l' avis n° 68.832/VR, observation n° 34.

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡

cependant pas pour les nouveaux éléments qui ne correspondent pas au traitement de données à caractère personnel tel qu'il s'est concrétisé dans les faits depuis cette date. Il faudra dès lors veiller à ce que les règles contenues dans cet accord de coopération s'accordent parfaitement avec cette concrétisation effective.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Marnix VAN DAMME

‡LW-BJFVRAHBC-GJDCDZR‡