



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 69.730/VR  
van 9 juli 2021

over

een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF, en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 69.730/VR  
du 9 juillet 2021

sur

un avant-projet de loi ‘portant assentiment à l'accord de coopération 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 des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique’

Op 25 juni 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen verlengd tot acht werkdagen<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF, en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 1 juli 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter en Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, auditeur en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 juli 2021.

\*

---

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

Le 25 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables (\*\*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération 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 des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président et Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Tim CORTHAUT, auditeur et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juillet 2021.

\*

---

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

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

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

“Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord gedeeltelijk op 16 juni 2021 en gedeeltelijk vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is, in werking treedt. Het ontwerp heeft betrekking op de invoering van het ‘Covid Safe Ticket’ en de uitrol van de ‘COVIDScan’- en ‘COVIDSafe’-applicaties die nodig zijn om het, op een voor de volksgezondheid veilige manier, vanaf 1 juli 2021 mogelijk te maken om binnen de Europese Unie te reizen alsook om vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is proef- en pilootprojecten voor evenementen te organiseren of eraan deel te nemen, opdat vanaf 13 augustus 2021 de toegang tot massa-evenementen georganiseerd zouden kunnen worden, eveneens op een voor de volksgezondheid veilige manier. Deze instrumenten zijn een essentieel en dringend middel om op een voor de volksgezondheid veilige manier de activiteiten van de burgers, zoals deze voor de COVID-19-pandemie werden uitgeoefend, te kunnen heropstarten. De organisatoren van proef- en pilootprojecten voor evenementen moeten daarbij over voldoende tijd kunnen beschikken om zich over de draagwijdte van het ‘Covid Safe Ticket’ te kunnen informeren, zich ernaar te kunnen organiseren en hun personeelsleden te kunnen instrueren opdat het gebruik van het ‘Covid Safe Ticket’ correct zou kunnen verlopen, wat noodzakelijk is om de volksgezondheid te vrijwaren.

Een precieze juridische regeling van de verwerking van persoonsgegevens die gebeurt naar aanleiding van de organisatie van reizen binnen de Europese Unie, van proef- en pilootprojecten voor evenementen en van massa-evenementen kon slechts worden uitgewerkt op het ogenblik dat de besmettings-, hospitalisatie- en overlijdenscijfers in het kader van de COVID-19-pandemie voldoende gedaald zijn, waardoor het opnieuw mogelijk wordt om dergelijke activiteiten te organiseren.

Aangezien de ‘COVIDSafe’-applicatie vanaf 16 juni 2021 ter beschikking wordt gesteld aan de burgers en vanaf 1 juli 2021 voor het reizen binnen de Europese Unie kan worden gebruikt en het vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is mogelijk moet kunnen zijn om op een veilige manier proef- en pilootprojecten te organiseren, zodat massa-evenementen vanaf 13 augustus 2021 veilig kunnen worden georganiseerd, is het belangrijk dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd.

De EU standaard voor de inhoud en vorm van de verschillende certificaten en van het ‘trust framework’ voor de validatie van de certificaten zijn pas eind mei gefinaliseerd, het was daarom niet mogelijk om sneller te starten met de implementatie van de benodigde tools en de uitwerking van het SWA.

Daarom is het belangrijk (...) dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd teneinde een solide juridisch kader te creëren omtrent de benodigde gegevensverwerkingen voor het gebruik van het Digitaal Covid Certificaat en het Covid Safe Ticket voor binnenlands gebruik, met het oog op de Europese Verordening om het vrij verkeer van personen binnen de Europese unie te verzekeren en met het oog op het faciliteren van reizen van de burgers en om massa-events bij te kunnen wonen.”

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 juni 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’.

Het samenwerkingsakkoord omvat tien titels.

Titel I bevat een aantal definities (artikel 1), vermeldt de doelstellingen van het samenwerkingsakkoord (artikel 2, §§ 1 en 2) en schetst het kader voor de nadere uitvoering van het samenwerkingsakkoord door elk van de partijen (artikel 2, § 3) en via een uitvoerend samenwerkingsakkoord (artikel 2, § 4).

Titel II heeft betrekking op de vaccinatie-, test-, en herstelcertificaten. Artikel 3 regelt de vorm en de afgifte van die certificaten. Artikel 4 wijst de bevoegde gefedereerde entiteiten of de door hen aangeduide agentschappen aan als verantwoordelijken voor de afgifte van de vaccinatiecertificaten. Artikel 5 wijst Sciensano aan als verantwoordelijke voor de afgifte van de test- en herstelcertificaten. De artikelen 6 en 7 belasten het Agentschap Digitaal Vlaanderen met de operationele diensten die nodig zijn voor de afgifte en de ontwikkeling van de COVIDSafe-applicatie en de COVIDScan-applicatie en voor de aanwending en de uitlezing van die certificaten. Artikel 8 heeft betrekking op de verwerking van de persoonsgegevens met

---

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

betrekking tot die certificaten. Artikel 9 bepaalt welke categorieën van gegevens moeten worden opgenomen in de vaccinatie-, test-, en herstelcertificaten.

Titel III regelt het opmaken, afgeven en verifiëren van het digitaal EU-COVID-certificaat. De artikelen 10 en 11 hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens om de verordeningen (EU) 2021/953<sup>2</sup> en (EU) 2021/954<sup>3</sup> in België te kunnen toepassen.

Titel IV voert een Covid Safe Ticket in voor de toegang tot massa-evenementen of proef- en pilootprojecten, dat wordt afgeleverd (of geweigerd) op basis van informatie die is opgenomen in het digitaal EU-COVID-certificaat. Artikel 12 regelt de gevallen waarin het Covid Safe Ticket kan worden gebruikt. Artikel 13 heeft betrekking op de verwerking van de persoonsgegevens met betrekking tot het Covid Safe Ticket.

Titel V regelt de bewaartermijnen van de persoonsgegevens voor de vaccinatie-, test-, en herstelcertificaten en het Covid Safe Ticket en de re-identificatie van bepaalde gepseudonimiseerde persoonsgegevens door Sciensano (artikel 14).

Titel VI heeft betrekking op de aanwijzing van de verschillende verwerkingsverantwoordelijken (artikel 15). Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid om de technische aspecten verder uit te werken bij een “protocolakkoord”, gesloten door Sciensano en de gefedereerde entiteiten of hun agentschappen (artikel 16).

Titel VII regelt het gebruik van de COVIDScan-applicatie en de verwerking van persoonsgegevens die dat met zich brengt (artikel 17).

Titel VIII voorziet in een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens van het “passagier localisatie formulier” (hierna: PLF) en de PLF-gegevensbank. Artikel 18 bevat een aantal definities. Artikel 19 regelt de geldigheidsduur van titel VIII. Artikel 20 somt de in het PLF op te nemen gegevens op. Het model van het PLF-formulier wordt gepubliceerd op de website van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (artikel 21). Artikel 22 somt de doelstellingen van de verwerking van de persoonsgegevens die opgenomen zijn in de PLF-gegevensbank op. Artikel 23 wijst Saniport aan als verwerkingsverantwoordelijke. Saniport krijgt toegang tot het Rijksregister met het oog op de identificatie van de reizigers (artikel 24). Artikel 25 regelt de bewaartermijn en de vernietiging van de PLF-gegevens. Artikel 26 somt de categorieën van ontvangers van PLF-gegevens op. Artikel 27 belast Saniport met het toezicht op de naleving van de bepalingen van titel VIII.

Titel IX voorziet in een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten

---

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 ‘betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren’.

<sup>3</sup> Verordening (EU) 2021/954 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 ‘betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie’.

uitvoeren in België. Artikel 28, § 1, bevat een aantal definities. Artikel 28, § 2, verplicht werkgevers of gebruikers die op dergelijke personen een beroep doen om een register bij te houden met bepaalde opgesomde persoonsgegevens. Artikel 29 regelt het invullen van het PLF-formulier door die personen. Artikel 30 heeft betrekking op het bijhouden van eventuele vereiste negatieve testresultaten.

Titel X bevat de slotbepalingen. Artikel 31 regelt de geschillenbeslechting door een samenwerkingsgerecht. Overeenkomstig artikel 32 ziet het Overlegcomité toe op de uitvoering en de naleving van het samenwerkingsakkoord, doet het voorstellen tot aanpassing en speelt het een bemiddelende rol. Artikel 33, § 1, regelt het temporele toepassingsgebied van de titels I tot VII, waardoor die titels slechts toepasselijk zouden zijn voor de periode tussen 16 juni 2021 tot en met 30 juni 2021, behalve wat betreft het genereren en het gebruik van het Covid Safe Ticket, waarvoor de toepasselijkheid zou samenvallen met de periode vanaf de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord tot 30 september 2021. Artikel 33, § 2, verleent terugwerkende kracht tot 16 juni 2021 aan bepalingen die inhoudelijk overeenstemmen met een “protocolakkoord / of andere tijdelijke voorgestelde oplossing”. Artikel 33, § 3, heeft betrekking op de verhouding tussen de bepalingen van het samenwerkingsakkoord en de bepalingen van de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954. Artikel 33, § 4, verleent terugwerkende kracht aan de bepalingen van titel VIII tot 10 juli 2020. Artikel 33, § 5, regelt de inwerkingtreding van titel IX. Die laatste titel treedt buiten werking uiterlijk op de datum van de bekendmaking van het koninklijk besluit dat het einde van de COVID-19-pandemie afkondigt (artikel 33, § 6), tenzij de partijen overeenkomstig artikel 33, § 7, een eerdere datum van buitenwerkingtreding bepalen.

### BEVOEGDHEID

4. Voorliggend samenwerkingsakkoord heeft betrekking op drie vormen van verwerking van persoonsgegevens: die met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat en het Covid Safe Ticket, die met betrekking tot het *Passenger Locator Form* (PLF), en die met betrekking tot in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België.

Voor het sluiten van dit akkoord kunnen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest in hoofdzaak steunen op hun bevoegdheid of op de door hen uitgeoefende bevoegdheid,<sup>4</sup> inzake de preventieve gezondheidszorg.<sup>5</sup>

De federale overheid, harerzijds, is eveneens bevoegd tot het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, onder andere op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake sanitaire

---

<sup>4</sup> In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, bij het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 en het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’.

<sup>5</sup> Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

politie, civiele bescherming en civiele veiligheid,<sup>6</sup> alsook inzake de controle van de buitengrenzen, en van haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.<sup>7</sup>

Uit het voorgaande volgt dat alle verwerkingen van gegevens die voortvloeien uit de uitoefening van de respectieve eigen bevoegdheden van elke entiteit bijgevolg voor de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest voldoende grond opleveren om daarover onderling een samenwerkingsakkoord te sluiten.

### VORMVEREISTEN

5. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is gevraagd, maar werd nog niet gegeven.

6. Ook het advies van het Controleorgaan op de politionele informatie is gevraagd, maar werd nog niet gegeven.

7. Bij artikel 17, § 2, eerste lid, 2°, van het samenwerkingsakkoord, welk artikel betrekking heeft op de COVIDScan-applicatie, wordt de verplichting opgelegd om gebruik te maken van een “CST-module” voor het lezen en genereren van het Covid Safe Ticket. Aangezien Verordening (EU) 2021/153 niet voorziet in het Covid Safe Ticket, dient de gebruikmaking van de “CST-module” aangemerkt te worden als een technisch voorschrift in de zin van artikel 1, lid 1, f), van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’, en meer in het bijzonder een regel betreffende diensten van de informatiemaatschappij in de zin van artikel 1, lid 1, e), van die richtlijn.

Krachtens artikel 5 van richtlijn (EU) 2015/1535 moet een dergelijk technisch voorschrift aan de Europese Commissie meegedeeld worden. In dat geval geldt overeenkomstig artikel 6 van die richtlijn een wachttijd van (ten minste) drie maanden voordat het wetsvoorstel aangenomen mag worden. Krachtens artikel 6, lid 7, geldt die wachttijd evenwel niet als een lidstaat om dringende redenen wegens een ernstige en onvoorziene situatie die verband houdt met de bescherming van (onder andere) de gezondheid van de mens, op zeer korte termijn technische voorschriften moet uitwerken en deze onmiddellijk daarop moet vaststellen en invoeren, zonder dat raadpleging mogelijk is. Ook in dat geval is de mededeling aan de Commissie nog steeds vereist en moet in die mededeling de reden voor de urgentie vermeld worden. Vervolgens spreekt de Commissie zich zo spoedig mogelijk uit over die mededeling.

---

<sup>6</sup> Zie advies 68.936/AV d.d. 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 64-68.)

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

Bijgevolg moeten deze voorontwerpen aan de Europese Commissie meegedeeld worden, waarbij de dringende noodzakelijkheid om die voorontwerpen aan te nemen dan aangevoerd kan worden als reden om zich niet te houden aan de voorgeschreven wachttijd.<sup>8</sup>

8. Indien het vervullen van de voormelde vormvereisten nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,<sup>9</sup> zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden overeenkomstig hetgeen in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voorgeschreven wordt.

## ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### ALGEMENE OPMERKINGEN

#### A. Uitwerking in de tijd van het samenwerkingsakkoord

9. De gemachtigde bezorgde de volgende tabel met een overzicht van de beoogde begin- en einddata met betrekking tot het temporele toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord, zoals dat wordt geregeld in artikel 33.

| Artikel               | Begindatum                                                                                                                                                                          | Einddatum                                                                                                   |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 2                | 16 juni 2021 (DCC)<br>Inwerkingtreding SWA (CST)                                                                                                                                    | 30 juni 2021 (DCC)<br>30 september 2021 (CST)                                                               |
| Art. 3 t.e.m. 11      | 16 juni 2021                                                                                                                                                                        | 30 juni 2021                                                                                                |
| Art. 12 en 13         | Inwerkingtreding SWA (zijnde meer concreet op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot instemming met het samenwerkingsakkoord) | 30 september 2021                                                                                           |
| Art. 14, 15, 16 en 17 | 16 juni 2021 (DCC)<br>Inwerkingtreding SWA (CST)                                                                                                                                    | 30 juni 2021 (DCC)<br>30 september 2021 (CST)                                                               |
| Art. 18 t.e.m. 27     | 10 juli 2020                                                                                                                                                                        | Zolang door of krachtens een wet inzake bestuurlijke politie, reizigers verplicht zijn het PLF in te vullen |

<sup>8</sup> Zie, in dezelfde zin, advies 67.717/VR d.d. 15 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 30 september 2020 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspectiediensten en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op grond van een gegevensbank bij Sciensano', opmerking 7.1, *Parl.St. W.Parl.* 2019-20, nr. 244/1, 171.

<sup>9</sup> Namelijk andere wijzigingen dan de wijzigingen waarvan in dit advies sprake is of dan wijzigingen die ertoe zouden strekken gevolg te geven aan in dit advies gemaakte opmerkingen.

|                   |                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                             |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 28 t.e.m. 30 | Inwerkingtreding SWA (zijnde meer concreet op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot instemming met het samenwerkingsakkoord) | Datum van de publicatie van het koninklijk besluit dat het einde van de coronavirus COVID-19-pandemie afkondigt (of eerder indien zo bepaald door partijen) |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Die regeling van het temporele toepassingsgebied berust evenwel op enkele misvattingen, zoals blijkt uit wat volgt.

9.1. Volgens artikel 33, § 1, 1° en 2°, van het samenwerkingsakkoord hebben de bepalingen van de titels I tot VII uitwerking met ingang van 16 juni tot en met 30 juni 2021, “wat betreft de verwerking van de gegevens zoals bedoeld in artikel 9, §§ 1, 2 en 3 ter opmaak en afgifte van de vaccinatie-, test- en herstelcertificaten” en “wat betreft het opmaken en afgeven van het digitaal EU-COVID-certificaat en de daarmee gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens conform artikel 11, § 1 van dit samenwerkingsakkoord”.

Het valt niet goed in te zien waarom die aspecten van het samenwerkingsakkoord enkel uitwerking zouden krijgen voor een periode in het verleden. Het is natuurlijk zo dat de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954 vanaf 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022 toepasselijk zijn,<sup>10</sup> maar als men van oordeel zou zijn dat die verordeningen vanaf hun toepasselijkheid geen nadere uitwerking behoeven in een samenwerkingsakkoord, geldt dat ook voor de zogenaamde “periode van geleidelijke invoering” bedoeld in artikel 15 van verordening (EU) 2021/953, die erop neerkomt dat sommige bepalingen van verordening (EU) 2021/953 en, ermee samenhangend, verordening (EU) 2021/954, al rechtsgevolgen hebben vóór 1 juli 2021, namelijk vanaf de dag van inwerkingtreding van die verordeningen, op 15 juni 2021,<sup>11</sup> althans in zoverre de lidstaten – en in elk geval België, maar blijkbaar pas vanaf 16 juni 2021, beslissen van die mogelijkheid gebruik te maken.

Daar staat dan weer tegenover dat de voormelde verordeningen wel degelijk nood blijken te hebben aan nationale uitvoeringsbepalingen, zoals bijvoorbeeld en vooral een regeling van de gegevensstromen tussen de verschillende bevoegde overheden, die immers enkel in onderlinge samenwerking de informatie kunnen aanleveren die noodzakelijk is voor de aanmaak van een EU-Covid-Certificaat. In dat geval moeten dergelijke uitvoeringsbepalingen echter ook en vooral<sup>12</sup> gelden vanaf 1 juli 2021 (en tot en met 30 juni 2022), terwijl in het samenwerkingsakkoord ten onrechte ervan wordt uitgegaan dat dergelijke uitvoeringsbepalingen vanaf 1 juli 2021 niet meer nodig zouden zijn.

<sup>10</sup> Zie artikel 17, tweede alinea, van verordening (EU) 2021/953 en artikel 3, tweede alinea, van verordening (EU) 2021/954.

<sup>11</sup> Zie artikel 17, eerste alinea, van verordening (EU) 2021/953 en artikel 3, eerste alinea, van verordening (EU) 2021/954.

<sup>12</sup> Aangezien vanaf 1 juli 2021 de twee verordeningen integraal toepasselijk worden, en niet specifieke bepalingen ervan zoals tijdens de periode van geleidelijke invoering.

De conclusie is dan ook dat het samenwerkingsakkoord moet voorzien in de nodige bepalingen ter uitvoering van de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954, niet alleen voor de periode van 15 juni 2021 tot en met 30 juni 2021, maar ook voor de periode van 1 juli 2021 tot en met 30 juni 2022. Die uitvoeringsbepalingen mogen niet neerkomen op het overnemen van de verordeningsbepalingen (zie daarover opmerking 11), maar moeten de regels bevatten die nodig zijn voor een correcte internrechtelijke implementatie van de twee verordeningen, in het bijzonder wat betreft de gegevensstromen met betrekking tot het vaccinatiecertificaat (dat afkomstig is van de gemeenschappen) en de herstel- en testcertificaten (die worden aangeleverd door Sciensano) en die samen de grondslag vormen voor de aflevering van het EU-COVID-certificaat, zoals beschreven in de titels II, III, V en VI van het samenwerkingsakkoord. Ook los van het afleveren en gebruiken van het Covid Safe Ticket overeenkomstig de titels IV en VII van het samenwerkingsakkoord is er bijgevolg nood aan een regeling van die aspecten die niet door rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954 worden geregeld.

Wat betreft de eerste periode (van geleidelijke invoering) moet in elk geval worden bepaald dat artikel 15 van verordening (EU) 2021/953 toegepast wordt vanaf 16 juni 2021 (indien nog steeds aan die datum wordt vastgehouden).

9.2. Volgens artikel 33, § 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord hebben de bepalingen met betrekking tot het genereren en het gebruik van het Covid Safe Ticket<sup>13</sup> uitwerking vanaf de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord<sup>14</sup> tot en met 30 september 2021.

9.3. Volgens artikel 33, § 2, van het samenwerkingsakkoord hebben de bepalingen “die inhoudelijk overeenstemmen met [protocolakkoord / of andere tijdelijke voorgestelde oplossing]” terugwerkende kracht vanaf 16 juni 2021. Het is volstrekt onduidelijk aan welke bepalingen (andere dan de bepalingen van titels I tot VII, bedoeld in artikel 33, § 1, 1° en 2°, van het samenwerkingsakkoord, waaraan eveneens terugwerkende kracht wordt verleend tot 16 juni 2021), wordt gerefereerd met een dergelijke formulering.

De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“Er is een beleidsbeslissing genomen om het digitaal EU-COVID-certificaat reeds uit te vaardigen vanaf 16 juni 2021. Hierdoor was het retroactief verklaren van het wetgevend kader voor wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat noodzakelijk, gezien de Europese Verordening 2021/953 pas in werking treedt op 1 juli 2021.”

Op basis van dit antwoord is nog steeds niet duidelijk wat de draagwijdte is van de woorden tussen vierkante haakjes. Indien men een bepaalde eerder genomen handeling wil regulariseren, moet die in het samenwerkingsakkoord correct worden geïdentificeerd en bovendien worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

<sup>13</sup> De vraag rijst waarom niet wordt verwezen naar specifieke bepalingen van het samenwerkingsakkoord, overigens niet alleen de bepalingen van titel IV maar ook de relevante bepalingen van de titels V en VI, alsook de bepalingen van titel VII over de COVIDScan-applicatie.

<sup>14</sup> Dat is, bij gebrek aan een algemene regeling van de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord, de tiende dag na de bekendmaking van de laatste instemmingstekst.

Daar komt nog bij dat de uitleg van de gemachtigden met betrekking tot de implementatie van het digitaal EU-COVID-certificaat op een misvatting lijkt te steunen. Zoals al is uiteengezet in opmerking 9.1, zijn de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954 in werking getreden op 15 juni 2021 en hebben sommige aspecten ervan al uitwerking vanaf dezelfde datum en niet pas vanaf 1 juli 2021. Het is echter niet nodig – en zelfs uit den boze – om de toepasselijkheid van die verordeningsbepalingen in het interne recht te bevestigen. Wel lijken nadere internrechtelijke uitvoeringsbepalingen vereist te zijn, maar die worden niet geïdentificeerd in artikel 33, § 2, van het samenwerkingsakkoord, noch door de gemachtigde.

9.4. In verband met artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt verwezen naar opmerking 10.

9.5. Overeenkomstig artikel 33, § 4, van het samenwerkingsakkoord hebben de bepalingen van titel VIII, die handelt over de verwerking van de PLF-gegevens, uitwerking met ingang van 10 juli 2020. Daarbij wordt voorbijgegaan aan een eerdere opmerking van de Raad van State dat een dergelijke terugwerkende kracht niet mogelijk is voor de bepalingen die strafrechtelijk worden gehandhaafd.<sup>15</sup>

9.6. Overeenkomstig artikel 33, §§ 5 tot 7, van het samenwerkingsakkoord treden de bepalingen van titel IX, die handelt over de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België, in werking “op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot instemming met het samenwerkingsakkoord” en treden de bepalingen van die titel buiten werking “uiterlijk op de datum van de publicatie van het koninklijk besluit dat het einde van de coronavirus COVID-19- pandemie afkondigt”, met dien verstande dat de partijen volgens de procedure in paragraaf 7 voor elke bepaling van die titel een vroegere datum van buitenwerkingtreding kunnen bepalen.

## B. De verhouding met de verordeningen (EU) 2021/953 en 2021/954

10. De samenhang met de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954 wordt op ongelukkige wijze tot uiting gebracht in artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord. Nog los van de foute verwijzing naar verordening (EU) 2021/954 in de Nederlandse tekst, moet worden vastgesteld dat die bepaling op gespannen voet staat met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens artikel 33, § 3, moeten omwille van de “directe werking” van die verordeningen, de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die inhoudelijk met die verordeningen overeenstemmen worden “vervangen” door de respectievelijke bepalingen van deze verordeningen.

---

<sup>15</sup> Adv.RvS 68.978/VR van 16 maart 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 april 2021 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1882/001, 40-41 (opmerking 32).

Verordeningen zijn volgens artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Bijgevolg gelden de bepalingen van die verordeningen uit zichzelf in de Belgische rechtsorde, ongeacht wat het samenwerkingsakkoord daarover bepaalt. Gelet op de voorrang van het Unierecht moeten nationale bepalingen die strijdig zijn met rechtstreeks werkende bepalingen van een verordening bovendien buiten toepassing worden gelaten,<sup>16</sup> zonder dat de nationale rechtsorde daartoe in een bijzondere toelating moet voorzien.<sup>17</sup> Gelet op die rechtspraak is artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord dus volstrekt overbodig.<sup>18</sup>

11. Het weglaten van artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord volstaat echter niet. Het Hof van Justitie heeft uit de rechtstreekse toepasselijkheid van verordeningen *a contrario* afgeleid dat lidstaten met het oog op de rechtszekerheid ook geen bepalingen mogen vaststellen die er louter toe strekken om bepalingen van een verordening te hernemen in de interne rechtsorde.<sup>19</sup> Het samenwerkingsakkoord, dat geregeld bepalingen van de verordeningen herneemt – of nog meer rechtsonzeker – parafraseert,<sup>20</sup> is dan ook in strijd met het zogenaamde overschrijfverbod, aangezien dit aanleiding geeft tot misverstanden inzake de juridische aard van de toepasselijke voorschriften en het tijdstip van hun inwerkingtreding.<sup>21</sup> Tenzij de overname van verordeningsbepalingen werkelijk noodzakelijk is voor de begrijpelijkheid van bepalingen die strekken tot de tenuitvoerlegging van de verordening, moet daarvan worden afgezien. De overname van verordeningsbepalingen die, omwille van de leesbaarheid en coherentie van de uitvoeringsbepalingen, toch zouden worden behouden, moeten uitdrukkelijk hun grondslag in de verordening aangeven via de formule “Overeenkomstig artikel X van verordening (EU) 2021/953, (...)”.

<sup>16</sup> HvJ 24 juni 2019, *Popławski*, C-537/17, ECLI:EU:C:2019:530, punt 61.

<sup>17</sup> HvJ 8 maart 1978, *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (buiten toepassing laten door de rechter); HvJ 4 december 2018, *Minister for Justice and Equality en The Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979 (buiten toepassing laten door administratieve overheden).

<sup>18</sup> Bovendien druist het bestaan van artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord in tegen het uitgangspunt van de auteurs van het samenwerkingsakkoord dat er nood was aan een afzonderlijke regeling voor de periode van 16 juni 2021 tot en met 30 juni 2021, en enkel voor die periode. Indien men werkelijk van mening is dat de verordening maar rechtsgevolgen sorteert vanaf 1 juli 2021 zodat voor die periode een autonome internrechtelijke regeling zou moeten worden uitgewerkt, terwijl vanaf 1 juli 2021 nog enkel de verordening geldt, is er *ratione temporis* helemaal geen nood aan een conflictregel zoals artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord, want dan geldt het samenwerkingsakkoord in een periode waarin de verordening niet geldt, en geldt de verordening in een periode waarin het samenwerkingsakkoord niet geldt.

<sup>19</sup> HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7.

<sup>20</sup> Zo mogen geen definities uit de verordeningen worden overgenomen, zoals het geval is voor artikel 1, 7°, 8°, 13°, 14° (op onvolkomen wijze) en 16°, van het samenwerkingsakkoord. Een ander voorbeeld vormt artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord, dat artikel 3, lid 6, van verordening (EU) 2021/953 parafraseert.

<sup>21</sup> HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punt 17. Over de datum waarop de verordeningen in werking treden en kunnen respectievelijk moeten worden toegepast, zie *supra*, opmerking 9.1.

### C. Samenhang tussen het voorliggend samenwerkingsakkoord en het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021

12. Op 11 juni 2021 is tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie een samenwerkingsakkoord gesloten ‘betreffende de operationalisering van de Verordening (EU) van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (EU Digitaal COVID Certificaat)’. Aan dat samenwerkingsakkoord is nog geen wetgevende instemming verleend.

Naar aanleiding van een vraag over de samenhang tussen het voorliggend samenwerkingsakkoord en het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021 hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Het SWA van 11 juni 2021 regelt enkel de opdracht (die gegeven wordt aan Agentschap Digitaal Vlaanderen) en dit tussen operationele diensten van de verschillen betrokken partijen en dit vanaf de inwerkingtreding van de Verordeningen 2021/953 en 2021/954.

Het SWA van 11 juni 2021 heeft dus enkel betrekking op de wijze van organisatie van operationele taken tussen overheidsdiensten van onderscheiden overheidsniveaus. Dit SWA werd afgesloten op het niveau van de uitvoerende machten.

Voorliggend SWA regelt de verwerking van persoonsgegevens voor de creatie en afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat en dit voor de periode van 16 juni tem 30 juni 2021 (zijnde zolang de Verordeningen nog niet inwerking zijn getreden). Verder regelt voorliggend SWA ook de verwerking van gegevens voor wat betreft het Covid Safe Ticket, bepaalde aspecten met betrekking tot het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België”.

13. In het licht van de tekst van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021 kan dat antwoord van de gemachtigden evenwel om de volgende redenen niet gevolgd worden:

13.1. In de eerste plaats valt op te merken dat de inhoud van de meeste bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021 overeenkomt met de inhoud van voorliggend samenwerkingsakkoord. Het gaat meer bepaald om de volgende bepalingen:

- artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, waarvan de inhoud overeenkomt met de inhoud van artikel 1 van voorliggend samenwerkingsakkoord;
- artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, waarvan de inhoud overeenkomt met de inhoud van artikel 4 van voorliggend samenwerkingsakkoord;
- artikel 3 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, waarvan de inhoud overeenkomt met de inhoud van artikel 5 van voorliggend samenwerkingsakkoord;

- de artikelen 4 en 5 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, waarvan de inhoud overeenkomt met de inhoud van de artikelen 6 en 7 van voorliggend samenwerkingsakkoord.

13.2. Alleen de inhoud van de artikelen 6 en 7 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021 komt niet overeen met de inhoud van bepalingen van voorliggend samenwerkingsakkoord. Bij artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021 geven de gefedereerde entiteiten of hun agentschappen, alsook Sciensano en het e-Health-platform aan het agentschap Digitaal Vlaanderen de opdracht om de betrokkenen inzage en toegang te geven in een officiële vorm tot hun vaccinatiegegevens en testgegevens. Bij artikel 7 van het samenwerkingsakkoord wordt de Vlaamse Gemeenschap gemachtigd om op te treden als een aankoopcentrale om gecentraliseerde aankoopactiviteiten en aanvullende aankoopactiviteiten te verrichten die bestemd zijn voor de partijen bij dit samenwerkingsakkoord en dienen voor de operationele uitvoering van de opdrachten, vermeld in artikel 4 tot en met 6 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021.

Dergelijke bepalingen hebben, net als de artikelen 2 tot 6 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, betrekking op aangelegenheden die bij wetgevende normen moeten worden geregeld en kunnen de betrokken overheden bezwaren, zodat ze overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 door de betrokken wetgevers goedgekeurd moeten worden, wat niet gebeurd is. Dit akkoord kan bijgevolg vooralsnog geen gevolgen hebben.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om in voorliggend samenwerkingsakkoord de inhoud op te nemen van de artikelen 6 en 7 van het samenwerkingsakkoord van 11 juni 2021, zodat aan die artikelen wetgevende instemming verleend kan worden overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 1, 6°, van het voorliggende samenwerkingsakkoord moet weggelaten worden.

#### D. Overeenstemming met artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM

14. Het voorliggende samenwerkingsakkoord heeft het over drie vormen van bijzondere verwerking van persoonsgegevens ter ondersteuning van de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19,<sup>22</sup> die een inmenging vormen in het recht op eerbiediging van het privéleven van de betrokkenen, dat inzonderheid wordt gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).

Om in het licht van de voornoemde bepalingen aanvaardbaar te zijn, moet de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven geformuleerd worden in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging toestaat. Elke inmenging in het recht op eerbiediging van

---

<sup>22</sup> Zie de artikelen 2, 3 en 4 van voorliggend samenwerkingsakkoord.

het privéleven moet bovendien steunen op een redelijke verantwoording en bijgevolg evenredig zijn met de door de wetgever nagestreefde doelstellingen.<sup>23</sup>

Hoewel de inmengingen waarin het voorliggende samenwerkingsakkoord voorziet een legitiem doel nastreven, namelijk de bescherming van de gezondheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen,<sup>24</sup> dient te worden nagegaan of aan de vereisten van wettelijkheid, relevantie en evenredigheid wordt voldaan.

### 1. Het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet

15. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft recentelijk in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 herinnerd aan het volgende:

“Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.”<sup>25</sup>

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.<sup>26</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.”<sup>27</sup>

In dat verband kunnen de volgende opmerkingen gemaakt worden:

---

<sup>23</sup> Advies RvS 63.192/2 d.d. 19 april 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3126/001, 402-456; advies RvS 63.202/2 d.d. 26 april 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 4-3185/001, 120-145.

<sup>24</sup> Artikel 8, § 2, van het EVRM.

<sup>25</sup> Voetnoot 174 van het geciteerde advies: Wat dit beginsel betreft, zie supra randnummers 70 en v.

<sup>26</sup> Voetnoot 175 van het geciteerde advies: Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

<sup>27</sup> Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer zitting 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 (opmerking 101).

15.1. Krachtens artikel 17, § 5, van het samenwerkingsakkoord wordt de verdere “werking van de COVIDScan-applicatie en de in dat kader noodzakelijke gegevensverwerkingen” geregeld bij een toekomstig uitvoerend samenwerkingsakkoord. Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel dat uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeit, kan een dergelijke algemene delegatie met betrekking tot noodzakelijke gegevensverwerkingen niet aanvaardbaar zijn. In het voorliggende samenwerkingsakkoord moeten op zijn minst de essentiële elementen van die verwerkingen vastgesteld worden.

Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Dit is al beschreven in het samenwerkingsakkoord, zo krijg je data minimalisatie: slechts twee persoonsgegevens, enkel de naam en een groen of rood scherm. De bedoeling is net om proportioneel en rechtmatig te zijn met de COVIDScan applicatie, de personen aan de toegang van het festival moeten niet meer gegevens krijgen.”

Bij het lezen van het antwoord van de gemachtigden blijkt niet dat via artikel 17, § 5, “nieuwe” gegevensverwerkingen in het vooruitzicht gesteld worden, waardoor het niet duidelijk is wat de draagwijdte is van de delegatie waarin dat artikel voorziet. Artikel 17, § 5, moet bijgevolg herzien worden teneinde in overeenstemming te zijn met het legaliteitsbeginsel dat vervat is in artikel 22 van de Grondwet.

15.2. Op de vraag welke categorieën van personen voor elk type certificaat toegang hebben tot de persoonsgegevens, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De gegevens op de onderscheiden certificaten mogen enkel worden verwerkt voor de doeleinden vastgelegd in de Verordening of in het SWA, door de personen die deze doeleinden nastreven. Ze kunnen enkel worden verwerkt indien de houder van het certificaat dit toont. De concrete aanduiding van de (categorieën van) personen die voor de vermelde doeleinden de gegevens mogen verwerken is de verantwoordelijkheid van elke verwerkingsverantwoordelijke in functie van zijn interne organisatie.”

Wat betreft een aantal gevallen van gegevensverwerking is de categorie van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens voldoende in detail in het samenwerkingsakkoord geregeld, zoals bijvoorbeeld in artikel 13, §§ 3 en 4, wat betreft het Covid Safe Ticket, maar voor andere gevallen, zoals bijvoorbeeld in artikel 26, wat betreft de PLF-gegevens, is de omschrijving onvoldoende precies in het licht van het voormelde legaliteitsbeginsel. Het dispositief moet in dat opzicht aldus aangevuld worden dat voor elk type certificaat en in elk geval voor de PLF-gegevens duidelijk aangegeven wordt welke categorieën van personen toegang hebben tot de verwerkte persoonsgegevens.

15.3. In artikel 9 van het samenwerkingsakkoord worden niet alle gegevens overgenomen die vervat zijn in de bijlage bij verordening (EU) 2021/953. Op de vraag of daaruit afgeleid moet worden dat België zich het recht voorbehoudt om in de certificaten meer of minder gegevens op te nemen, of om daarin zelfs andere gegevens op te nemen (wat haaks zou staan op de gewenste interoperabiliteit) hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De tekst van de Verordening nr. 2021/953 is opgenomen in onderliggend samenwerkingsakkoord. Echter de meer technische bepalingen of verdere uitwerking zoals voorzien in de bijlage bij de Verordening werden niet expliciet opgenomen. Het is echter geenszins de bedoeling om andere dan de in de bijlage bij Verordening

nr. 2021/953 genoemde gegevens op te nemen in de certificaten. Indien gewenst kan dit verder worden verduidelijkt in de algemene toelichting.”

Het verdient aanbeveling die precisering op te nemen in de algemene toelichting bij voorliggend samenwerkingsakkoord.

## 2. Het evenredigheidsbeginsel

16. De verwerkingsverantwoordelijke moet vóór het begin van de verwerkingsactiviteiten een gegevensbeschermingseffectbeoordeling uitvoeren overeenkomstig artikel 35 van de AVG, dat luidt als volgt:

“1. Wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, gelet op de aard, de omvang, de context en de doeleinden daarvan waarschijnlijk een hoog risico inhoudt voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen voert de verwerkingsverantwoordelijke vóór de verwerking een beoordeling uit van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens.

3. Een gegevensbeschermingseffectbeoordeling als bedoeld in lid 1 is met name vereist in de volgende gevallen: (...)

b) grootschalige verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9, lid 1, (...).”

Aangezien in het samenwerkingsakkoord de grootschalige verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de gezondheid wordt geregeld, is de door die verordeningbepaling voorgeschreven gegevensbeschermingseffectbeoordeling daadwerkelijk vereist. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende antwoord gegeven:

“Sciensano heeft reeds een analyse uitgevoerd voor test- en herstelcertificaten, de deelstaten zijn bezig voor de vaccinatiecificaten. Ook voor wat betreft de COVIDSafe en COVIDScan applicaties zullen dergelijke DPIA's worden uitgevoerd.”

De stellers van het samenwerkingsakkoord dienen er bijgevolg op toe te zien dat die impactanalyse naar behoren wordt uitgevoerd, indien mogelijk voordat de wetgevende vergadering het voorliggende ontwerp goedkeurt.<sup>28</sup>

## 3. Het beginsel van integriteit en van vertrouwelijkheid

17. De inachtneming van het beginsel van integriteit en van vertrouwelijkheid (artikel 5, lid 1, f), van de AVG) vereist ten slotte dat voldoende garanties geboden worden ter voorkoming van elk misbruik van die inmenging in het privéleven.

17.1. Op een vraag daarover hebben de gemachtigden het volgende geantwoord :

<sup>28</sup> Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt dat de effectbeoordeling niet noodzakelijk moet voorafgaan aan de goedkeuring van de norm zelf die voorziet in de verwerking. Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

“De certificaten, en meer in het bijzonder het digitaal EU-COVID-certificaat, worden gegeneerd op grond van het ‘Trust framework’ zoals dit werd voorzien in de Verordeningen. Dit kader zorgt ervoor en garandeert dat de certificaten niet vervalst kunnen worden. QR code wordt elektronisch getekend. Het Covid Safe Ticket is het digitaal EU-COVID-certificaat, maar dan in een andere verschijningsvorm (zijnde een vorm dat in de front-end minder (persoons-)gegevens bevat. Achterliggend, in de back-end, is het eigenlijk het digitaal EU-COVID-certificaat. Op die manier worden de principes van de proportionaliteit, de confidentialiteit en integriteit van de onderliggende gegevens van het certificaat gewaarborgd. Het Covid Safe Ticket zal enkel met een officiële app, zijnde de COVIDScan app, mogen worden ingelezen bij de ingang van het resp. evenement. Deze app voldoet aan het ‘Trust Framework’ voorzien in de Verordening.”

Het verdient aanbeveling die uitleg op te nemen in de algemene toelichting van het voorliggende samenwerkingsakkoord.

17.2. Het samenwerkingsakkoord legt het gebruik van de "CST-module" op voor het lezen en genereren van het Covid SafeTicket (cfr. artikelen 12 en 13). Die "CST-module" wordt in artikel 1, 23°, als volgt gedefinieerd: "de uitvoeringsmodaliteit van de COVIDScan-applicatie om het Covid Safe Ticket te genereren". In het samenwerkingsakkoord worden de kenmerken van die CST-module evenwel niet gedefinieerd. Bijgevolg zou de artikelsgewijze toelichting op zijn minst aangevuld moeten worden met uitleg over de essentiële onderdelen van de CST-module, de garanties die het biedt, de retrisico's en de redenen waarom geconcludeerd moet worden dat de gegevensverwerkingen die zouden worden uitgevoerd toch proportioneel zijn.

17.3. De afdeling Wetgeving merkt op dat in het samenwerkingsakkoord bepaald wordt dat in een toekomstig uitvoerend samenwerkingsakkoord de waarborgen vastgelegd moeten worden wat betreft “de verdere werking van de COVIDScan-applicatie en de in dat kader noodzakelijke gegevensverwerkingen” (artikel 17, § 5) .

Wat betreft het opmaken en de afgifte van de certificaten<sup>29</sup> wordt in artikel 16, § 1, bepaald dat in een toekomstig protocolakkoord de “passende technische en organisatorische maatregelen” zullen worden gedefinieerd “om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen”. Hetzelfde wordt in artikel 16, § 2, bepaald wat betreft de definitie van de principes van gegevensbescherming in het kader van het Covid Safe Ticket.

Daaruit volgt dat de afdeling Wetgeving niet in staat is in dit stadium te beoordelen of voldoende garanties geboden zullen worden om elk misbruik te voorkomen bij het gebruik van de digitale applicaties COVIDSafe en COVIDScan. Ze moet dan ook een voorbehoud maken op dit punt, mede gelet op het feit dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nog niet voorhanden is.

<sup>29</sup> Overeenkomstig de artikelen 6 en 7 is het agentschap Digitaal Vlaanderen belast met de operationele dienstverlening wat betreft de afgifte van de certificaten.

### E. Delegatie aan uitvoerende samenwerkingsakkoorden

18. Op verscheidene plaatsen in het samenwerkingsakkoord<sup>30</sup> wordt de regeling van bepaalde aangelegenheden overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zoals de Raad van State reeds eerder heeft aangegeven, is het niet mogelijk om door een beroep te doen op uitvoerende samenwerkingsakkoorden, het vereiste van de instemming van de wetgever, vervat in artikel 92bis, § 1, tweede lid, daar waar deze instemming verplicht is, uit te hollen of daar in grote mate aan voorbij te gaan.<sup>31</sup>

Zoals reeds hiervoor werd uiteengezet (zie opmerking 17.3), heeft de Raad van State geen volledig inzicht in de mogelijke inhoud van wat in deze uitvoerende samenwerkingsakkoorden aan bod zal komen. Hij moet dan ook een voorbehoud maken op dit punt, temeer daar uitvoerende samenwerkingsakkoorden niet om advies aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd.

### F. Het Covid Safe Ticket

19. De regeling met betrekking tot het Covid Safe Ticket (titel IV van het samenwerkingsakkoord) doet een aantal vragen rijzen.

19.1. Aan de gemachtigden is gevraagd in welke gevallen een houder van een digitaal EU-COVID-certificaat niet zal voldoen aan de voorwaarden om toegang te verkrijgen tot massa-evenementen en proef- en pilootprojecten. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“Zie artikel 13, §5: deze voorwaarden zullen worden vastgelegd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.”

Nu reeds vraagt de Raad van State zich af hoe die toch vrij fundamentele regeling zal worden uitgewerkt. Het is met name niet duidelijk of het louter gaat om een beoordeling aan de hand van een algoritme, dan wel dat er ook een menselijke beoordeling vereist is, bijvoorbeeld door de bewakingsagent. In dat laatste geval rijst dan weer de vraag welk kader daarbij zal worden gehanteerd. Er kunnen immers situaties ontstaan waar bezoekers ervan uitgaan dat ze aan de voorwaarden voldoen, maar waarbij er toch bepaalde tegenindicaties zijn. Zo kan men denken aan een Hongaar (of een Belg die in een derde land werd gevaccineerd) die de toegang vraagt op basis van een EU-Covid-certificaat dat zegt dat hij volledig gevaccineerd is met Sputnik V (Gam-COVID-Vac) of Sinopharm (BBIBP-CorV), ook al zijn die vaccins niet door het Europees Geneesmiddelenbureau erkend.

De gemachtigden reageerden daarop als volgt:

---

<sup>30</sup> Namelijk in de artikelen 2, § 3, 3, § 2, 12, § 2, 13, § 5, en 17, § 5.

<sup>31</sup> Adv.RvS 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 16 juni 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3638/001, 68-73 (opmerking 3.1 tot 3.6).

“Het betreft een beoordeling door de app, op grond van een beslissingstabel die in het Uitvoerend Samenwerkingsakkoord nader wordt bepaald. Deze beslissingstabel werd opgesteld aan de hand van regels en waarden die op Europees niveau werden vastgesteld. Voor wat betreft de geldigheid of waarde van bepaalde vaccins en/of tests, dient te worden verwezen dat zowel op Europees niveau als op Belgisch niveau maar een aantal vaccins en tests werden erkend. Uiteraard zullen enkel deze aanleiding kunnen geven tot de opmaak van een geldig digitaal EU-COVID-certificaat, waaruit het Covid Safe Ticket als verschijningsvorm wordt gegenereerd.”

De vraag rijst of, gelet op hetgeen zo-even in opmerking 18 is uiteengezet aangaande het beroep op uitvoerende samenwerkingsakkoorden en gelet op de beduidende beleidskeuzen die inherent zijn aan een dergelijke beslissingstabel, die nauw samenhangen met de private levenssfeer en met de mogelijkheid van burgers om al dan niet te participeren in evenementen overeenkomstig de vrijheid van vereniging,<sup>32</sup> een dergelijke tabel wel kan worden vastgesteld bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Het komt de Raad van State dan ook voor dat op zijn minst de belangrijke criteria die in zo'n beslissingstabel worden gehanteerd, in dit samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen.

19.2. Het is ook niet duidelijk wie de controles bedoeld in artikel 12, § 2, van het samenwerkingsakkoord precies moet uitvoeren. Aan de gemachtigde is gevraagd om te verduidelijken wie moet worden verstaan onder “de organisatoren, bij hoofde van de personen bedoeld in artikel 13, § 3 van dit samenwerkingsakkoord”. De gemachtigden antwoordden als volgt:

“Hiermee worden de personen bedoeld in artikel 13, § 3, 1°, 2° en 3° bedoeld: i) de personen die instaan voor de toegangscontrole van het massa-evenement, ii) de personen die instaan voor de toegangscontrole van het proef- en pilootproject en iii) het personeel van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst zoals bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid.”

In hetzelfde artikel 12, § 2, wordt in de mogelijkheid voorzien dat, ondanks een negatief resultaat (of de onmogelijkheid om de identiteit van de betrokkene te verifiëren of te bevestigen), personen toch toegang kunnen krijgen tot massa-evenementen of proef- of pilootprojecten, indien ze “bijkomende maatregelen” ondergaan zoals bepaald in een uitvoerend samenwerkingsakkoord, “voor zover deze voorzien zijn door de organisator van deze evenementen”.

Vooreerst is niet duidelijk wat die maatregelen zijn, waarvan de uitwerking aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt gedelegeerd. In de mate dat het neerkomt op het uitvoeren van extra testen ter plaatse rijst de vraag of men dan alsnog ter plaatse een testcertificaat kan krijgen, dat wordt opgeladen op het EU-COVID-certificaat, op basis waarvan alsnog een Covid Safe Ticket kan worden gegenereerd, dan wel of men dan een aparte toegang krijgt.

<sup>32</sup> Vgl. adv.RvS 64.842/VR van 5 februari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 16 mei 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 15 februari 2019 tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad betreffende de classificatie van films, vertoond in Belgische bioscoopzalen’, *Parl.St. Ver.Verg.* GGC 2018-19, nr. B-161/1, 17-18 (opmerking 8).

De gemachtigden gaven daarover de volgende verduidelijking:

“Dit betreft een erkende snelle-antigeentest. De modaliteiten en voorwaarden die hieraan gekoppeld worden, worden uiteengezet in artikel 7 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord. Aangezien enkel een erkende NAAT-test een testcertificaat kan genereren, kan een bijkomende testing door een organisator niet leiden tot de afgifte van een digitaal EU-COVID-certificaat.”

Die verduidelijking moet in elk geval worden opgenomen in de memorie van toelichting. Bovendien doet dit antwoord vragen rijzen bij artikel 9, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord, waar de uitkomst van een snelle antigeentest wordt vermeld bij de elementen die moeten worden vermeld op een testcertificaat, hetgeen de indruk wekt dat niet enkel het resultaat van een NAAT-test, maar ook het resultaat van een snelle antigeentest kan resulteren in een testcertificaat, dat dan weer opgenomen kan worden in een EU-COVID-certificaat.

19.3. Bij evenementen in Nederland is reeds gebleken dat er zich technische problemen kunnen voordoen bij het lezen van de certificaten door organisatoren. De vraag rijst dan ook of artikel 12, § 2, van het samenwerkingsakkoord niet moet worden aangevuld met een bepaling die inhoudt dat ook in dat geval de toegang moet worden geweigerd.

19.4. Artikel 12, § 4, van het samenwerkingsakkoord sluit personen geboren na 31 december 2008 uit van het Covid Safe Ticket. De gemachtigde gaf de volgende verantwoording voor die uitsluiting:

“Aangezien enkel personen boven de leeftijd van 12 jaar een digitaal EU-COVID-certificaat of Covid Safe Ticket dienen te bezitten, wordt de verwerking enkel voor personen ouder dan 12 jaar rechtmatig geacht.”

Dat neemt niet weg dat er intussen ook personen zijn die geboren zijn na 31 december 2008 en die intussen de leeftijd van twaalf jaar hebben bereikt, zodat de tekst van het samenwerkingsakkoord niet volledig strookt met het leeftijdsvereiste van twaalf jaar.

Bovendien wordt nergens bepaald of die minderjarige personen daadwerkelijk massa-evenementen of proef- en pilootprojecten kunnen bijwonen. De gemachtigde antwoordde bevestigend op die vraag, maar dat moet dan wel expliciet tot uiting komen in artikel 12 van het samenwerkingsakkoord, dat nu zou kunnen worden gelezen alsof aan die personen de toegang moet worden ontzegd.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat deze beleidskeuze tot gevolg heeft dat die personen zonder enige vorm van testing toegang zullen krijgen tot massa-evenementen, hoewel zij wel degelijk drager en verspreider van het COVID-19 virus kunnen zijn. Die beleidskeuze moet afdoende worden verantwoord in de memorie van toelichting.

19.5. De gemachtigden bevestigden dat met de opsomming van de naam en de voornaam als identiteitsgegevens van de houder van het Covid Safe Ticket, in artikel 13, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord, een exhaustieve opsomming wordt bedoeld. Dat moet dan in de drie taalversies van het samenwerkingsakkoord tot uiting komen, wat nu niet het geval is.

## G. Overeenstemming tussen de Nederlandse, Franse en Duitse tekst van het samenwerkingsakkoord

20. De tekst van het samenwerkingsakkoord vertoont op taalkundig vlak heel wat tekortkomingen. Het samenwerkingsakkoord moet dan ook grondig nagekeken worden wat betreft de redactie ervan en de taal. In het bijzonder dient de overeenstemming tussen de Nederlandse, Franse en Duitse tekst onder de loep genomen te worden. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende gewezen worden:

- in de Franse tekst van het vierde lid van de aanhef moeten de cijfers “2021/953” vervangen worden door de cijfers “2021/954” ;
- in de Franse en Duitse tekst van artikel 1, 2<sup>o</sup>, dient respectievelijk de vermelding “(UE) 2021/954” en “(EU) 2021/954” ingevoegd te worden.
- in de Franse tekst van artikel 3, § 2, dienen de woorden “devraient avoir le droit” vervangen te worden door de woorden “ont le droit” en moet het woord “exécutive” vervangen worden door de woorden “d’exécution” ;
- in de Nederlandse en Franse tekst van artikel 11, § 2, 1<sup>o</sup>, dienen de woorden “bedoeld in § 1, 2<sup>o</sup>” vervangen te worden door de woorden “bedoeld in § 1, 3<sup>o</sup>”;
- in de Franse tekst van artikel 11, § 2, 3<sup>o</sup>, dienen de woorden “article 8, §§ 2 et 3” te vervangen te worden door de woorden “article 9, §§ 2 et 3”;
- in de Franse tekst van artikel 12, § 1, dienen de woorden “certificat numérique EU-COVID” vervangen te worden door de woorden “certificat COVID numérique de l’UE”;
- in de Franse tekst van artikel 14, § 1, tweede lid, moeten de woorden “certificat de recouvrement” vervangen worden door de woorden “certificat de rétablissement”;
- in de Franse tekst van artikel 22, a), dient het woord “règlements” vervangen te worden door het woord “ordonnances”;
- In artikel 28, eerste lid, 2<sup>o</sup>, van het samenwerkingsakkoord, stemmen de taalversies van de definitie van “gebruiker” niet overeen; de Nederlandse tekst verwijst naar artikel 19, terwijl de Franse en Duitse tekst verwijzen naar titel VIII; punt 2<sup>o</sup> moet bijgevolg worden herzien om die discrepantie op te heffen;
- in de Nederlandse en Franse tekst van artikel 32 moet de verwijzing naar artikel 16 vervangen worden door een verwijzing naar artikel 31.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

### Artikel 1

21. De definities in artikel 1, 4°, 5°, 28° en 29°, van het samenwerkingsakkoord worden niet gebruikt verderop in de tekst van het samenwerkingsakkoord. Ze moeten dan ook worden weggelaten.

Tevens moeten de definities in artikel 1, 7°, 8°, 13°, 14° en 16°, van het samenwerkingsakkoord worden weggelaten, aangezien die definities reeds voorkomen in verordening (EU) 2021/953 en omwille van het overschrijfverbod (zie opmerking 11) niet mogen worden overgenomen of geparafraseerd, laat staan op onvolkomen wijze,<sup>33</sup> in het samenwerkingsakkoord.

22. In artikel 1, 9°, van het samenwerkingsakkoord, stemmen de taalversies van de definitie van het begrip “Covid Safe Ticket” niet overeen: de woorden “[autoriser ou refuser]” komen niet voor in de Nederlandse tekst. De bepaling onder 9° moet bijgevolg worden herzien teneinde die discrepantie op te heffen. In ieder geval moet het gebruik van ronde haakjes, waarvan de betekenis onduidelijk is, wordt vermeden.

23. In artikel 1, 19° en 20°, van het samenwerkingsakkoord, zijn de begrippen “massa-evenement” en “pilotproject”<sup>34</sup> niet duidelijk genoeg (wat wordt verstaan onder een massa-evenement? wat wordt verstaan onder een activiteit met een bepaalde risicograad?). Op een vraag daarover hebben de gemachtigden het volgende te kennen gegeven:

“De termen ‘massa-evenement’ en ‘proef- en pilotproject’ worden gedefinieerd in het Ministerieel Besluit van 24 juni 2021. De meer uitgebreide definities, met betrekking tot de aantallen, werden opgenomen in voornoemd Ministerieel Besluit, teneinde de nodige flexibiliteit te kunnen garanderen. Inderdaad, indien de COVID-19 cijfers zouden evolueren tijdens de zomermaanden (zowel in de positieve als in de negatieve zin), dient men desgevallend en voor zover noodzakelijk de aantallen van bezoekers te kunnen aanpassen. Indien de termen werden gedefinieerd in het samenwerkingsakkoord, zou deze aanpassing niet snel genoeg kunnen plaatsvinden.”

De gemachtigden lijken daarbij uit het oog te verliezen dat in artikel 1, 24° en 25°, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 ‘houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’ de termen “massa-evenement” en “proef- en pilotproject” niet nader worden ingevuld, behalve dan, wat betreft de eerstgenoemde term, dat het gaat om een evenement met een publiek van meer dan 5.000 personen. Ook indien kan worden aanvaard dat, omwille van de noodzaak om de regels ter zake snel te kunnen wijzigen, kan worden verwezen naar die definities, neemt dat niet weg dat ze toch inhoudelijk meer kunnen worden omschreven, weze het dan in het voormelde ministerieel besluit zelf.

<sup>33</sup> Zoals het geval is voor de definitie van “streepjescode” in artikel 1, 14°, van het samenwerkingsakkoord. Overigens is het zinvol om in de memorie van toelichting te vermelden dat het ook kan gaan om een QR-code, zoals de gemachtigden hebben bevestigd.

<sup>34</sup> Op te merken valt dat de taalversies van dat begrip verschillen. De Nederlandse tekst gebruikt immers het begrip “proef- en pilotproject” en de Franse en Duitse teksten gebruiken alleen het begrip “projet pilote”.

24. In artikel 1, 26°, van het samenwerkingsakkoord moeten de woorden “(EU) 2021/953” worden ingevoegd tussen het woord “Verordening” en de woorden “van het Europees Parlement”. Bovendien moet in de Nederlandse en Franse tekst de juiste datum - 14 juni 2021 – worden vermeld.

### Artikel 2

25. Artikel 2, § 4, van het samenwerkingsakkoord voorziet in de mogelijkheid voor de partijen om, met een uitvoerend samenwerkingsakkoord als bedoeld in artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, “de nadere regels [te] omschrijven die zijn vereist voor het uitvoeren van dit akkoord”. Ook zonder een dergelijk algemeen geformuleerde bepaling kunnen uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Indien geen bijkomende elementen worden beoogd in vergelijking met de overige, meer specifieke, delegaties aan uitvoerende samenwerkingsakkoorden in dit samenwerkingsakkoord (zie daarover opmerking 18), kan artikel 2, § 4, beter worden weggelaten.

### Artikel 3

26. De gemachtigden van de minister zijn het ermee eens dat in de Franse tekst van artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord, de woorden “devraient avoir” moeten worden vervangen door het woord “ont”.

27. Artikel 3, § 5, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het bezit van de in §1 bedoelde certificaten geen voorafgaande voorwaarde is voor het uitoefenen van het recht van vrij verkeer. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Dit is overgenomen uit de Verordening en is van toepassing op het digitaal EU-COVID-certificaat in de periode van 16 juni tot en met 30 juni, zijnde voor zolang de Verordening niet in werking is getreden. De ratio van deze bepaling ligt hem erin dat er middels het samenwerkingsakkoord niet tegen de principes zoals bepaald door de Verordening wordt ingegaan.”

Omwille van het overschrijfverbod, zoals reeds werd uiteengezet in opmerking 11, moet deze bepaling worden weggelaten.

28. Op een vraag over de taal waarin de certificaten zullen worden afgegeven hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De namen van de velden zijn in vier talen, met name: Nederlands, Frans, Duits en Engels. De waarden die zijn opgenomen in het certificaat zijn deze die zijn opgenomen in de ‘value list’ bepaald in uitvoering van de EU Verordening.”

Het verdient aanbeveling die precisering op zijn minst in de artikelsgewijze toelichting op te nemen.

29. Zoals artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord is geredigeerd, is het niet duidelijk wat de strekking ervan is. Betekent die paragraaf dat er geen sprake mag zijn van

discriminatie tussen degenen die houder zijn van een certificaat en degenen die niet over een certificaat beschikken? Of betekent die paragraaf dat de in artikel 9, §§ 1 tot 3, bedoelde certificaten op dezelfde wijze moeten worden behandeld en dat er geen onderscheid (en geen discriminatie) tussen die certificaten mag bestaan? Betekent dit dan dat indien zou blijken dat mensen met een herstelcertificaat nauwelijks beschermd zouden zijn tegen een nieuwe variant, zij niettemin toch volledig gebruik zullen maken van het EU-Covid-certificaat en het Covid Safe Ticket zolang het regelgevend kader – de verordeningen en dit samenwerkingsakkoord inclusief – niet wordt gewijzigd, zodat organisatoren hen toch moeten toelaten?

De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“Dit is correct. Dit is ook in lijn met hetgeen bepaald is in de Verordening 2021/953. Deze afweging werd door EU genomen op grond van wetenschappelijke studies die door EU zijn uitgevoerd. Zolang dit niet wordt aangepast door EU zien we geen reden om dit hier aan te passen. Wat meer is, de bepalingen van de Verordening en dit SWA laten de lijsten van VOC landen onverlet. Dit wordt reeds duidelijk aangegeven in de Algemene toelichting bij het SWA. Verder dient men te waken dat ogv het digitaal EU-COVID-certificaat en/of het CST geen discriminatie ontstaat ten aanzien van personen die zich niet willen of kunnen laten vaccineren.”

In de eerste plaats is artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord een overname van hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 3, lid 7, van verordening (EU) 2021/953. Omwille van het overschrijfverbod (zie opmerking 11) is het dan ook aangewezen om deze bepaling uit het samenwerkingsakkoord weg te laten. Dat neemt niet weg dat het raadzaam is om de draagwijdte van dit principiële discriminatieverbod in de memorie van toelichting nader te schetsen.

30. Naar aanleiding van de vraag of artikel 3, § 7, van het samenwerkingsakkoord *a contrario* zo moet worden gelezen dat het elke andere vorm van bewijs na 16 juni 2021 uitsluit, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord :

“Wij menen dat deze bepaling niet aldus mag worden gelezen. Het zal immers nog altijd mogelijk om voor andere doeleinden vaccinatie, test of herstelcertificaten te verschaffen aan de betrokkene voor doeleinden andere dan die worden geregeld binnen het samenwerkingsakkoord. De hier aangehaalde bepaling betreft overigens een bepaling uit de Verordening, die behalve voor wat betreft de relevante datum niet werd aangepast.”

In de eerste plaats is artikel 3, § 7, van het samenwerkingsakkoord een overname van hetgeen reeds wordt bepaald in artikel 3, lid 8, van verordening (EU) 2021/953. Omwille van het overschrijfverbod (zie opmerking 11) is het dan ook aangewezen om deze bepaling uit het samenwerkingsakkoord weg te laten. Dat neemt niet weg dat de toelichting van de gemachtigden beter in de memorie van toelichting kan worden opgenomen.

#### Artikelen 6 et 7

31. Artikel 6 van het samenwerkingsakkoord belast het agentschap Digitaal Vlaanderen met “het leveren van de operationele diensten ter uitvoering van dit samenwerkingsakkoord teneinde de entiteiten, vermeld in artikel 4 en 5, in staat te stellen certificaten af te geven”.

Op dezelfde wijze belast artikel 7 van het samenwerkingsakkoord het agentschap Digitaal Vlaanderen met het verstrekken ([ditmaal] op vraag van het e-Health-platform) van inzonderheid de “operationele diensten ter uitvoering van dit samenwerkingsakkoord teneinde de entiteiten, vermeld in artikel 4 en 5, in staat te stellen de certificaten, vermeld in artikel 1,10°, 11° en 12°<sup>35</sup>, af te geven”. Het agentschap wordt er bovendien mee belast dezelfde diensten te verstrekken voor de ontwikkeling van de applicatie COVIDSafe en de applicatie COVIDScan.

Op een vraag over de redundantie van artikel 6 ten opzichte van artikel 7, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De operationele diensten voor het afgeven van de certificaten en de operationele diensten voor de COVIDSafe en COVIDScan-app zijn twee verschillende zaken. Derhalve zijn de twee bepalingen elk afzonderlijk opportuun”.

Hoewel goed te begrijpen valt dat het leveren van operationele diensten voor de afgifte van de certificaten en voor de ontwikkeling van applicaties twee afzonderlijke zaken betreft, hebben zowel artikel 6 als artikel 7 betrekking op het leveren van operationele diensten voor de afgifte van de certificaten. Artikel 6 lijkt dus redundant ten opzichte van artikel 7 en moet dan ook worden weggelaten.

32. Op de vraag of uit artikel 7 van het samenwerkingsakkoord moet worden afgeleid dat het agentschap Digitaal Vlaanderen belast wordt met het nemen van de beslissing welke applicatie(s) ter beschikking van het publiek zal/zullen worden gesteld na controle van hun overeenstemming met de regels bepaald in dit samenwerkingsakkoord en wie naderhand belast zal worden met het uitschakelen van die applicaties zodra de termijn verstreken is waarbinnen daarvan op geldige wijze gebruikgemaakt kon worden, hebben de gemachtigden het volgende gepreciseerd:

“Nee, het agentschap Digitaal Vlaanderen zal enkel handelen op basis van instructies van het eHealth platform. De beslissing welke toepassing ter beschikking wordt gesteld aan het publiek zal aldus niet door het [agentschap] worden gemaakt. Wel zal [het] belast zijn met de uitvoering van die beslissing. Hetzelfde geldt voor de deactivering na afloop van de geldigheidsduur: het [agentschap] zal deze deactivering uitvoeren in opdracht van het eHealth platform”.

Ter wille van de rechtszekerheid dient artikel 7 in die zin te worden aangevuld<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Op de vraag waarom in die opsomming niet wordt verwezen naar artikel 1, 8°, hebben de gemachtigden het volgende geantwoord: “Het digitaal EU-COVID-certificaat is een modaliteit waarmee het respectievelijke vaccinatie-, test- en/of herstelcertificaat zichtbaar wordt. Indien echter gewenst, kan dit nog verder gepreciseerd worden en toegevoegd worden.”

<sup>36</sup> Zie in dezelfde zin advies 67.717/VR gegeven op 15 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 30 september 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 (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano’, opmerking 38, *Parl. St.W.Parl.*, 2019-20, nr. 244/1, 171.

### Artikel 8

33. In artikel 8, § 2, van het samenwerkingsakkoord is het niet duidelijk om welke redenen de verwerkingsdoeleinden niet van toepassing zijn op de onderdanen van de Europese Unie, in tegenstelling tot wat bepaald is in artikel 10, § 3. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“De terbeschikkingstelling van het digitaal EU-COVID-certificaat door België is niet enkel voorbehouden aan Belgische onderdanen, maar aan elke persoon die in België kan worden gevaccineerd of getest, bv. expats, diplomaten etc. Is tevens voorzien in de Verordening 2021/954 en middels dit SWA noodzakelijk voor de overbrugging van de periode 16-30 juni”.

Paragraaf 2 moet bijgevolg zo worden herzien dat de onderdanen van de Europese Unie erin worden opgenomen.

Overigens moet in de Franse tekst geschreven worden “légalement résidant ou domiciliés” in plaats van “résidant légalement ou domiciliés”.

34. Artikel 8, § 3, laatste zin, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat “[deze] paragraaf geen afbreuk [doet] aan de afspraken met betrekking tot de helpdeskfuncties”.

Op de vraag naar welke bepalingen wordt verwezen (het onderhavige samenwerkingsakkoord bevat immers geen enkele bepaling met betrekking tot de helpdeskfuncties), hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Teneinde de burgers de mogelijkheid te geven bij een helpdesk terecht te kunnen, werden een aantal helpdeskfuncties voorzien per regio (daar men vanuit de labo's ook vragen kan hebben: werd hiervoor een [helpdesk] bij Sciensano voorzien). Middels dit SWA wou men niet raken aan de werking van deze helpdeskfuncties”.

De toelichting bij het artikel dient op zijn minst te worden aangevuld met de vermelding van de bepalingen betreffende de helpdeskfuncties die in het voorliggende samenwerkingsakkoord worden bedoeld.

### Artikel 14

35. Aan de gemachtigden is gevraagd wat in artikel 14, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bedoeld met “de periode waarin het digitaal EU-COVID-certificaat mag worden gebruikt om het recht van vrij verkeer uit te oefenen”. Valt dit samen met de geldigheidsduur van verordening (EU) 2021/953 of wordt iets anders bedoeld? De gemachtigden antwoordden daarop als volgt:

“Ja, de bewaartermijn wordt afhankelijk gesteld van de toepassingstermijn van de Verordening 2021/953 wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat.”

36. Artikel 14, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord begint met de woorden “Niettegenstaande de bepalingen van dit samenwerkingsakkoord (...)”. Het is echter niet duidelijk met welke andere bepalingen die bepaling in tegenspraak zou zijn, aangezien de definitie van herstelcertificaat in artikel 1, 12°, al die temporele beperking in zich draagt. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Dit vormt een uitzondering op de algemene bewaartermijn in artikel 14, §1. Dit zal worden verduidelijkt.”

Daarmee kan worden ingestemd.

37. Het is ook onduidelijk hoe de re-identificatie bedoeld in artikel 14, § 5, van het samenwerkingsakkoord concreet moet verlopen en welke stappen Sciensano daartoe moet zetten. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“De nodige handelingen stellen om de ge-reidentificeerde gegevens terug te koppelen (op basis van het pseudoniem van de geteste persoon waarbij een COVID-19 besmetting werd vastgesteld) aan de identiteit van de betrokken persoon. De pseudonimisering gebeurt middels het deelplatform van de trusted third party, diereeds instond voor de pseudonimisering.”

Over de gehanteerde begindatum van “18 december” (lees: 18 december 2020) en de gehanteerde einddatum van 22 januari 2021 verklaarde de gemachtigde het volgende

“Begindatum: 18 december 2020: daar de eerste certificaten konden of werden uitgereikt op 16 juni 2021 en deze betrekking kunnen hebben op een herstelcertificaat niet ouder dan 180 dagen (18 december 2020, betreft 180 dagen voor 16 juni 2021). Daar het SWA van 25 augustus 2020 voorzag dat de persoonsgegevens in Gegevensbank I maar max. 60 dagen konden worden bewaard (art. 15 §1), dienen de gepseudonimiseerde persoonsgegevens van deze betrokkene uit Gegevensbank II te worden ge-reidentificeerd teneinde het herstelcertificaat te kunnen opmaken en afgeven.

Einddatum => 22 januari 2021: ogv het SWA van 25 augustus 2020 kon Sciensano persoonsgegevens maar maximaal 60 dagen bewaren. Middels artikel 6 van het SWA van 12 maart 2021 werd bepaald dat in het licht van de vaccinatiecampagne persoonsgegevens langer kon worden bewaard. Op 23 maart 2021 paste Sciensano haar bewaartermijnen aan.

Echter tot dan had Sciensano alle gegevens die 60 dagen oud waren of ouder gewist uit Gegevensbank I (deze gegevens werden in gepseudonimiseerde vorm bijgehouden in Gegevens bank II). Teneinde na te gaan of een betrokkene in aanmerking komt voor een herstelcertificaat en, desgevallend, voor de opmaak en afgifte van dergelijk certificaat, dient Sciensano dus in de mogelijkheid te zijn deze gegevens te de-pseudonimiseren.

Het betreffen hier de gegevens die tot op de datum van 23 maart ingevolge de bewaartermijn van 60 dagen werden verwijderd uit Gegevensbank I. Hierbij dient men echter maar terug te gaan tot 18 december (nu een herstelcertificaat niet langer dan 180 dagen na een positieve test kan worden uitgereikt). Deze gegevens dient men voor de opmaak en afgifte van het herstelcertificaat te de-pseudonimiseren.”

### Artikel 16

38. Aan de gemachtigden is gevraagd om te verduidelijken wat de juridische draagwijdte is van het “protocolakkoord”, vermeld in artikel 16, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord. De gemachtigden verklaarden daarover het volgende:

“‘Protocolakkoord’ is een verkeerde woordkeuze en waarschijnlijk door de mazen van het net gevallen bij de reviews. Het gaat over een verwerkingsovereenkomst tussen de verwerkingsverantwoordelijke (deelstaat of instelling) met de verwerker, in dit geval Digitaal Vlaanderen. De contractuele basis is het administratief samenwerkingsakkoord met Digitaal Vlaanderen voor de implementatie en operations van het DCC, CST en CovidSafeBE/CovidScanBE waar de verwerkingsovereenkomst moet naar verwijzen en de respectievelijke bepalingen in die zin in onderliggend samenwerkingsakkoord.”

Enkel indien het gaat om louter administratief-organisatorische en technische schikkingen tussen de betrokken instanties, is zo’n “verwerkingsovereenkomst” mogelijk. Wanneer er evenwel een impact kan zijn op de personen van wie de gegevens worden verwerkt, moet het huidige samenwerkingsakkoord worden aangevuld. Net als voor een uitvoerend samenwerkingsakkoord kan het beroep op een “verwerkingsovereenkomst” er niet toe leiden dat het instemmingsvereiste voor wetgevende samenwerkingsakkoorden wordt uitgehold (zie opmerking 18).

### Artikel 17

39. In artikel 17, § 4, van het samenwerkingsakkoord moeten de woorden “van dit samenwerkingsakkoord” worden weggelaten na de woorden “de applicatie bedoeld in § 1”.

40. Het is onduidelijk wat bedoeld wordt met de notie “enig voordeel of nadeel” in artikel 17, § 4, die overigens al eerder voor onduidelijkheid heeft gezorgd.<sup>37</sup> In dat verband heeft de afdeling Wetgeving eerder al het volgende opgemerkt:

“Het op sluitende wijze omschrijven van de term ‘enig voordeel of nadeel’ in de tekst van het voorstel zelf is allicht onmogelijk, maar dat neemt niet weg dat het op basis van de huidige tekst en de toelichting erbij niet duidelijk is of de applicatie bijvoorbeeld gebundeld kan worden met andere, voor de gebruiker interessante toepassingen, of dat aan het gebruik van de applicatie bepaalde kortingen kunnen worden verbonden, enzovoort. Het is dan ook raadzaam om de casuïstiek toch enigszins te schetsen naar aanleiding van de parlementaire bespreking.”<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Adv.RvS 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1490/1, 53-54 (opmerking 35).

<sup>38</sup> Adv.RvS 67.424/3 van 26 mei 2020 over een wetsvoorstel ‘betreffende het gebruik van digitale contactopsporingsapplicaties ter voorkoming van de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 onder de bevolking’, *Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-1251/003, 16 (opmerking 18).

In de memorie van toelichting moet dan ook een concrete verduidelijking worden opgenomen van de draagwijdte van de notie “enig voordeel of nadeel”.

41. Aan de gemachtigde is gevraagd welke “gemeenrechtelijke regels” bedoeld worden in artikel 17, § 4, en hoe die loutere verwijzing kan volstaan in het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken. De gemachtigde antwoordde als volgt:

“Deze bepaling werd conform de bepaling van Artikel 14 SWA 25 augustus 2020 ingevoerd. Gemeenrechtelijke straffen laten de gemeenrechtelijke principes van het strafrecht en het civiel recht onverlet.”

### Artikel 18

42. Artikel 8, § 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord is een overbodige herhaling van artikel 1, 1°. Het moet bijgevolg worden weggelaten.

### Artikel 20

43. In artikel 20, 3°, van het samenwerkingsakkoord, staan enkel in de Franse tekst de woorden “l’indication de la volonté de l’intéressé de rester en Belgique”.

Naar aanleiding van een vraag daarover hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“Vertaling in het NL: de relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode vóór aankomst op het Belgisch grondgebied en de verwijzing naar de geplande verblijfsduur van de betrokkene op Belgisch grondgebied. Dit gaat inderdaad al dan niet over transit en verblijven van korte duur. In de risicoanalyse van de PLF wordt rekening gehouden met de voorziene duur van een verblijf in België (Voorbeeld: Op dit moment dienen reizigers die niet met een vervoerder naar België komen en minder dan 48u in het land verblijven soms niet in quarantaine te gaan.)”.

Uit dat antwoord blijkt niet wat de meerwaarde is van die vermelding in het licht van het criterium dat in punt 6° is vermeld (te weten “de duur van het verblijf en de verblijfplaats(en) in België binnen een bepaalde periode na aankomst”). Punt 3° moet derhalve grondig worden herzien in het licht van het voorgaande.

### Artikel 22

44. Artikel 22, b), van het samenwerkingsakkoord moet worden aangevuld met de vermelding van het volledige opschrift van besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 ‘over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van beschikking nr. 2119/98/EG’.

### Artikel 27

45. Naar aanleiding van een vraag in verband met de strekking van het toezicht dat Saniport houdt overeenkomstig artikel 27, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord, hebben de gemachtigden het volgende gepreciseerd:

“Les compétences de contrôle peuvent notamment être les suivantes :

Vérifier si les données sont exactes et si le formulaire a bien été rempli ;

Vérifier avec le numéro du Registre National si l’identité de la personne est correcte.”

De gemachtigden hebben tevens gepreciseerd dat het door Saniport uitgeoefende toezicht geen afbreuk doet aan de controlebevoegdheden van de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Het verdient aanbeveling die preciseringen op te nemen in de toelichting bij het artikel.

### ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSTEKST

46. Het opschrift en het dispositief van alle voorliggende voorontwerpen dienen te worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord is ondertekend.

\*

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

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

« Het verzoek om spoedbehandeling is gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorliggend ontwerp van samenwerkingsakkoord gedeeltelijk op 16 juni 2021 en gedeeltelijk vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is, in werking treedt. Het ontwerp heeft betrekking op de invoering van het 'Covid Safe Ticket' en de uitrol van de 'COVIDScan'- en 'COVIDSafe'-applicaties die nodig zijn om het, op een voor de volksgezondheid veilige manier, vanaf 1 juli 2021 mogelijk te maken om binnen de Europese Unie te reizen alsook om vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is proef- en pilootprojecten voor evenementen te organiseren of eraan deel te nemen, opdat vanaf 13 augustus 2021 de toegang tot massa-evenementen georganiseerd zouden kunnen worden, eveneens op een voor de volksgezondheid veilige manier. Deze instrumenten zijn een essentieel en dringend middel om op een voor de volksgezondheid veilige manier de activiteiten van de burgers, zoals deze voor de COVID-19-pandemie werden uitgeoefend, te kunnen heropstarten. De organisatoren van proef- en pilootprojecten voor evenementen moeten daarbij over voldoende tijd kunnen beschikken om zich over de draagwijdte van het 'Covid Safe Ticket' te kunnen informeren, zich ernaar te kunnen organiseren en hun personeelsleden te kunnen instrueren opdat het gebruik van het 'Covid Safe Ticket' correct zou kunnen verlopen, wat noodzakelijk is om de volksgezondheid te vrijwaren.

Een precieze juridische regeling van de verwerking van persoonsgegevens die gebeurt naar aanleiding van de organisatie van reizen binnen de Europese Unie, van proef- en pilootprojecten voor evenementen en van massa-evenementen kon slechts worden uitgewerkt op het ogenblik dat de besmettings-, hospitalisatie- en overlijdenscijfers in het kader van de COVID-19-pandemie voldoende gedaald zijn, waardoor het opnieuw mogelijk wordt om dergelijke activiteiten te organiseren.

Aangezien de 'COVIDSafe'-applicatie vanaf 16 juni 2021 ter beschikking wordt gesteld aan de burgers en vanaf 1 juli 2021 voor het reizen binnen de Europese Unie kan worden gebruikt en het vanaf het moment dat het samenwerkingsakkoord gepubliceerd is mogelijk moet kunnen zijn om op een veilige manier proef- en pilootprojecten te organiseren, zodat massa-evenementen vanaf 13 augustus 2021 veilig kunnen worden georganiseerd, is het belangrijk dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad wordt gepubliceerd.

De EU standaard voor de inhoud en vorm van de verschillende certificaten en van het 'trust framework' voor de validatie van de certificaten zijn pas eind mei gefinaliseerd, het was daarom niet mogelijk om sneller te starten met de implementatie van de benodigde tools en de uitwerking van het SWA.

Daarom is het belangrijk (...) dat dit samenwerkingsakkoord zo snel mogelijk wordt aangenomen en tegelijk met de verschillende instemmingsaktes in het Belgisch Staatsblad worden gepubliceerd teneinde een solide juridisch kader te creëren omtrent de benodigde gegevensverwerkingen voor het gebruik van het Digitaal Covid Certificaat en het Covid Safe Ticket voor binnenlands gebruik, met het oog op de Europese Verordening om het vrij verkeer van personen binnen de Europese unie te verzekeren en met het oog op het faciliteren van reizen van de burgers en om massa-events bij te kunnen wonen ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>1</sup> ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

3. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 25 juin 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 des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

L'accord de coopération comporte dix titres.

Le titre I contient un certain nombre de définitions (article 1<sup>er</sup>), mentionne les objectifs de l'accord de coopération (article 2, §§ 1<sup>er</sup> et 2) et définit le cadre de la mise en œuvre de l'accord de coopération par chacune des parties (article 2, § 3), au moyen d'un accord de coopération d'exécution (article 2, § 4).

Le titre II porte sur les certificats de vaccination, de test et de rétablissement. L'article 3 règle la forme et la délivrance de ces certificats. L'article 4 désigne les entités fédérées compétentes ou les agences qu'elles désignent comme responsables de la délivrance des certificats de vaccination. L'article 5 désigne Sciensano en tant que responsable de la délivrance des certificats de test et de rétablissement. Les articles 6 et 7 chargent l'Agence Flandre Numérique de fournir les services opérationnels nécessaires à la délivrance et au développement de l'application COVIDSafe et de l'application COVIDScan pour l'utilisation et l'analyse de ces certificats. L'article 8 concerne le traitement de données à caractère personnel relatif à ces certificats. L'article 9 précise les catégories de données que doivent contenir les certificats de vaccination et de rétablissement.

Le titre III règle la création, la délivrance et la vérification du certificat COVID numérique de l'UE. Les articles 10 et 11 portent sur le traitement de données à caractère personnel en vue de permettre l'application des règlements (UE) 2021/953 <sup>2</sup> et (UE) 2021/954 <sup>3</sup> en Belgique.

---

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

<sup>2</sup> Règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 'relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19'.

<sup>3</sup> Règlement (UE) 2021/954 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 'relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de

Le titre IV instaure un Covid Safe Ticket pour l'accès aux événements de masse ou aux projets pilotes, qui est délivré (ou refusé) sur la base des informations contenues dans le certificat COVID numérique de l'UE. L'article 12 règle les cas dans lesquels le Covid Safe Ticket peut être utilisé. L'article 13 porte sur le traitement de données à caractère personnel concernant le Covid Safe Ticket.

Le titre V règle les délais de conservation des données à caractère personnel pour les certificats de vaccination, de test et de rétablissement et le Covid Safe Ticket et la réidentification de certaines données à caractère personnel pseudonymisées par Sciensano (article 14).

Le titre VI concerne la désignation des différents responsables du traitement (article 15). Il prévoit également la possibilité de développer les aspects techniques dans un « protocole d'accord », conclu par Sciensano et les entités fédérées ou leurs agences (article 16).

Le titre VII règle l'utilisation de l'application COVIDScan et le traitement de données à caractère personnel qu'il engendre (article 17).

Le titre VIII crée un fondement juridique pour le traitement des données à caractère personnel du « formulaire de localisation du passager » (ci-après « PLF ») et de la base de données PLF. L'article 18 contient un certain nombre de définitions. L'article 19 règle la durée de validité du titre VIII. L'article 20 énumère les données qui doivent figurer dans le PLF. Le modèle du formulaire PLF est publié sur le site web du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (article 21). L'article 22 énumère les objectifs du traitement des données à caractère personnel contenues dans la base de données PLF. L'article 23 désigne Saniport en tant que responsable du traitement. Saniport a accès au Registre national aux fins d'identification des voyageurs (article 24). L'article 25 règle le délai de conservation et la destruction des données PLF. L'article 26 énumère les catégories de destinataires des données PLF. L'article 27 charge Saniport de contrôler le respect des dispositions du titre VIII.

Le titre IX crée un fondement juridique pour le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique. L'article 28, § 1<sup>er</sup>, comporte un certain nombre de définitions. L'article 28, § 2, oblige les employeurs ou les utilisateurs qui font appel à ces personnes à tenir un registre comportant certaines données à caractère personnel qui sont énumérées. L'article 29 règle la manière dont ces personnes doivent compléter le formulaire PLF. L'article 30 concerne la tenue d'éventuels résultats de tests négatifs requis.

Le titre X contient les dispositions finales. L'article 31 organise le règlement des litiges par une juridiction de coopération. Conformément à l'article 32, le Comité de concertation surveille l'exécution et le respect de l'accord de coopération, soumet des propositions d'adaptation et joue un rôle de médiateur. L'article 33, § 1<sup>er</sup>, règle le champ d'application temporel des titres I à VII, ces titres étant dès lors uniquement applicables pour la période

---

rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19'.

comprise entre le 16 juin 2021 et le 30 juin 2021, sauf en ce qui concerne la génération et l'utilisation du Covid Safe Ticket, dont l'applicabilité coïnciderait avec la période à partir de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération jusqu'au 30 septembre 2021. L'article 33, § 2, confère la rétroactivité jusqu'au 16 juin 2021 aux dispositions dont le contenu est conforme à un « protocole d'accord / ou une autre solution temporaire proposée ». L'article 33, § 3, concerne l'articulation entre les dispositions de l'accord de coopération et les dispositions des règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954. L'article 33, § 4, attribue un effet rétroactif aux dispositions du titre VIII au 10 juillet 2020. L'article 33, § 5, règle l'entrée en vigueur du titre IX. Ce dernier titre cesse d'être en vigueur au plus tard à la date de la publication de l'arrêté royal proclamant la fin de l'épidémie du coronavirus COVID-19 (article 33, § 6), à moins que les parties ne fixent une date de fin de vigueur antérieure conformément à l'article 33, § 7.

### COMPÉTENCE

4. L'accord de coopération à l'examen porte sur trois traitements de données à caractère personnel : celui lié au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, celui lié au *Passenger Locator Form* (PLF) et celui lié aux travailleurs salariés et indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique.

Pour la conclusion de cet accord, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Communauté française, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne peuvent essentiellement s'appuyer sur leur compétence, ou sur la compétence exercée par elles<sup>4</sup>, en matière de médecine préventive<sup>5</sup>.

Pour sa part, 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 et de sécurité civile<sup>6</sup>, en matière de contrôle des frontières extérieures, et de sa compétence en matière de recherche scientifique<sup>7</sup>.

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 Communauté germanophone, la Communauté française, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne.

---

<sup>4</sup> 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'.

<sup>5</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, alinéa 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980.

<sup>6</sup> Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. Parl.*, Chambre, session 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 64-68.

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

### FORMALITÉS PRÉALABLES

5. L'avis de l'Autorité de protection des données a été demandé, mais n'a pas encore été donné.

6. L'avis de l'Organe de contrôle de l'information policière a également été demandé, mais n'a pas encore été donné.

7. L'article 17, § 2, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, de l'accord de coopération, qui concerne l'application COVIDScan, impose l'utilisation d'un « module CST » afin de lire et générer le Covid Safe Ticket. Le Covid Safe Ticket n'étant pas prévu par le Règlement (UE) 2021/153, le recours au « module CST » doit être analysé comme une règle technique au sens de l'article premier, paragraphe 1, f), de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', et plus particulièrement des règles relatives aux services de la société de l'information au sens de l'article premier, paragraphe 1, e), de cette directive.

Conformément à l'article 5 de la directive (UE) 2015/1535, une telle règle technique doit être notifiée à la Commission européenne. Dans ce cas, un délai d'attente de trois mois (au moins) s'applique avant que le projet de règle technique puisse être adopté, conformément à l'article 6 de la directive. Toutefois, conformément à l'article 6, paragraphe 7, ce délai d'attente ne s'applique pas lorsqu'un État membre, pour des raisons urgentes tenant à une situation grave et imprévisible qui a trait à la protection (notamment) de la santé des personnes, doit élaborer à très bref délai des règles techniques pour les arrêter et les mettre en vigueur aussitôt, sans qu'une consultation soit possible. Dans ce cas, la communication à la Commission est toujours requise ; la communication doit mentionner le motif qui justifie l'urgence. La Commission se prononce ensuite sur la communication dans les plus brefs délais.

Par conséquent, l'avant-projet doit être notifié à la Commission européenne, l'urgence de son adoption pouvant alors être exposée pour justifier le non-respect du délai d'attente prescrit<sup>8</sup>.

8. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État<sup>9</sup>, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État'.

---

<sup>8</sup> Voir 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 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', l'observation 7.1, *Doc. parl.*, Parl. w., 2019-2020, n° 244/1, p. 171.

<sup>9</sup> À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou des modifications visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

## EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPERATION

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

#### A. Effets dans le temps de l'accord de coopération

9. Les délégués ont fourni le tableau ci-après donnant un aperçu des dates de début et de fin visées en ce qui concerne le champ d'application temporel de l'accord de coopération, tel qu'il est réglé à l'article 33.

| Artikel               | Beginndatum                                                                                                                                                                         | Einddatum                                                                                                                                                   |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 2                | 16 juni 2021 (DCC)<br>Inwerkingtreding SWA (CST)                                                                                                                                    | 30 juni 2021 (DCC)<br>30 september 2021 (CST)                                                                                                               |
| Art. 3 t.e.m. 11      | 16 juni 2021                                                                                                                                                                        | 30 juni 2021                                                                                                                                                |
| Art. 12 en 13         | Inwerkingtreding SWA (zijnde meer concreet op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot instemming met het samenwerkingsakkoord) | 30 september 2021                                                                                                                                           |
| Art. 14, 15, 16 en 17 | 16 juni 2021 (DCC)<br>Inwerkingtreding SWA (CST)                                                                                                                                    | 30 juni 2021 (DCC)<br>30 september 2021 (CST)                                                                                                               |
| Art. 18 t.e.m. 27     | 10 juli 2020                                                                                                                                                                        | Zolang door of krachtens een wet inzake bestuurlijke politie, reizigers verplicht zijn het PLF in te vullen                                                 |
| Art. 28 t.e.m. 30     | Inwerkingtreding SWA (zijnde meer concreet op de datum van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van de laatste wetgevende handeling tot instemming met het samenwerkingsakkoord) | Datum van de publicatie van het koninklijk besluit dat het einde van de coronavirus COVID-19-pandemie afkondigt (of eerder indien zo bepaald door partijen) |

Cette réglementation du champ d'application temporel repose toutefois sur quelques erreurs, ainsi qu'il ressort de ce qui suit.

9.1. Selon l'article 33, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'accord de coopération, les dispositions des titres I à VII produisent leurs effets du 16 juin au 30 juin 2021 « en ce qui concerne le traitement des données visées à l'article 9, §§ 1<sup>[er]</sup>, 2 et 3 aux fins de l'établissement et de la délivrance des certificats de vaccination, de test et de rétablissement » et « en ce qui concerne le traitement des données telles que visées à l'article 9, §§ 1<sup>[er]</sup>, 2 et 3 pour la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE et le traitement connexe des données à caractère personnel conformément à l'article 11, § 1<sup>[er]</sup> du présent accord de coopération ».

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi ces aspects de l'accord de coopération ne sortiraient d'effets que pour une période du passé. Il est évident que les règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954 sont applicables du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au

30 juin 2022<sup>10</sup>, mais si l'on devait considérer qu'à partir de leur applicabilité, ces règlements ne nécessitent pas d'être explicités dans un accord de coopération, il en irait de même pour la période dite « de mise en œuvre progressive » visée à l'article 15 du règlement (UE) 2021/953, ce qui signifie que certaines dispositions du règlement (UE) 2021/953 et du règlement (UE) 2021/954, qui lui est connexe, ont déjà produit des effets juridiques avant le 1<sup>er</sup> juillet 2021, c'est-à-dire à partir du jour de l'entrée en vigueur de ces règlements, le 15 juin 2021<sup>11</sup>, du moins dans la mesure où les États membres – et en tout cas la Belgique, mais apparemment seulement à partir du 16 juin 2021 – décident de faire usage de cette possibilité.

En revanche, les règlements précités s'avèrent effectivement exiger des dispositions d'exécution nationales, telles que, par exemple et surtout, une réglementation des flux de données entre les différentes autorités compétentes, qui ne peuvent en effet fournir les informations nécessaires à l'établissement d'un certificat Covid européen que si elles coopèrent. Dans ce cas, de telles dispositions d'exécution doivent aussi et surtout<sup>12</sup> s'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 (et jusqu'au 30 juin 2022), alors que l'accord de coopération considère à tort que pareilles dispositions d'exécution ne seraient plus nécessaires à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021.

En conclusion, l'accord de coopération doit prévoir les dispositions nécessaires à l'exécution des règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954, non seulement pour la période comprise entre le 15 juin 2021 et le 30 juin 2021, mais aussi pour la période allant du 1<sup>er</sup> juillet 2021 au 30 juin 2022. Ces dispositions d'exécution ne peuvent pas se réduire à reproduire des dispositions réglementaires (voir à ce sujet l'observation 11), mais doivent comporter les règles nécessaires à une transposition correcte en droit interne des deux règlements, en particulier en ce qui concerne le flux de données relatives au certificat de vaccination (qui provient des communautés) et les certificats de rétablissement et de test (délivrés par Sciensano), et qui constituent ensemble la base de la délivrance du certificat COVID de l'UE, comme le décrivent les titres II, III, V et VI de l'accord de coopération. Par conséquent, outre la délivrance et l'utilisation du Covid Safe Ticket, conformément aux titres IV et VII de l'accord de coopération, il est nécessaire de réglementer les aspects qui ne sont pas réglés par des dispositions directement applicables des règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954.

En ce qui concerne la première période (de mise en œuvre progressive), il faut en tout cas prévoir que l'article 15 du règlement (UE) 2021/953 s'applique à partir du 16 juin 2021 (si cette date est toujours maintenue).

---

<sup>10</sup> Voir l'article 17, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2021/953 et l'article 3, deuxième alinéa, du règlement (UE) 2021/954.

<sup>11</sup> Voir l'article 17, premier alinéa, du règlement (UE) 2021/953 et l'article 3, premier alinéa, du règlement (UE) 2021/954.

<sup>12</sup> Dès lors qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, les deux règlements seront intégralement applicables, et non pas des dispositions spécifiques de ceux-ci, comme pendant la période de mise en œuvre progressive.

9.2. Selon l'article 33, § 1<sup>er</sup>, 3°, de l'accord de coopération, les dispositions relatives à la génération et à l'utilisation du Covid Safe Ticket<sup>13</sup> prennent effet à partir de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération<sup>14</sup> jusqu'au 30 septembre 2021.

9.3. Selon l'article 33, § 2, de l'accord de coopération, les dispositions « dont le contenu est conforme au [protocole d'accord / ou une autre solution temporaire proposée] » ont un effet rétroactif à partir du 16 juin 2021. La section de législation n'aperçoit en aucune façon à quelles dispositions (autres que les dispositions des titres I à VII, visées à l'article 33, § 1<sup>er</sup>, 1° et 2°, de l'accord de coopération, qui se voient également conférer un effet rétroactif jusqu'au 16 juin 2021), une telle formulation fait référence.

À ce propos, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Er is een beleidsbeslissing genomen om het digitaal EU-COVID-certificaat reeds uit te vaardigen vanaf 16 juni 2021. Hierdoor was het retroactief verklaren van het wetgevend kader voor wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat noodzakelijk, gezien de Europese Verordening 2021/953 pas in werking treedt op 1 juli 2021 ».

Cette réponse ne permet toujours pas de déterminer clairement la portée des mots figurant entre crochets. Si l'on entend régulariser un acte déterminé pris antérieurement, il faut l'identifier correctement dans l'accord de coopération et en outre, le publier au *Moniteur belge*.

Par ailleurs, l'explication des délégués relative à la mise en œuvre du certificat COVID numérique de l'UE semble reposer sur une erreur. Comme il a déjà été indiqué dans l'observation 9.1, les règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954 sont entrés en vigueur le 15 juin 2021 et certains de leurs aspects produisent déjà leurs effets à partir de la même date et pas seulement à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021. Il n'est cependant pas nécessaire – et même inadmissible – de confirmer l'applicabilité de ces dispositions réglementaire en droit interne. Des modalités d'exécution plus précises de droit interne semblent toutefois requises, mais elles ne sont ni identifiées à l'article 33, § 2, de l'accord de coopération, ni par les délégués.

9.4. En ce qui concerne l'article 33, § 3, de l'accord de coopération, il est renvoyé à l'observation 10.

9.5. Conformément à l'article 3, § 4, de l'accord de coopération, les dispositions du titre VIII, qui traite du traitement des données PLF, prennent effet à compter du 10 juillet 2020. Ce faisant, l'on méconnaît une observation antérieure du Conseil d'État selon laquelle un tel effet rétroactif n'est pas possible pour les dispositions qui sont pénalement sanctionnées<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> La question se pose de savoir pourquoi il n'est pas fait référence à des dispositions spécifiques de l'accord de coopération, au demeurant non seulement aux dispositions du titre IV mais également aux dispositions pertinentes des titres V et VI, ainsi qu'aux dispositions du titre VII sur l'application COVIDScan.

<sup>14</sup> À défaut d'un régime général d'entrée en vigueur de l'accord de coopération, il s'agit du dixième jour qui suit la publication du dernier acte d'assentiment.

<sup>15</sup> Avis n° 68.978/VR donné le 16 mars 2021 sur 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

9.6. Conformément à l'article 33, §§ 5 à 7, de l'accord de coopération, les dispositions du titre IX, qui concerne le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résident à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique entrent en vigueur « le jour de la publication au *Moniteur belge* du dernier acte législatif portant assentiment du présent accord de coopération » et les dispositions de ce titre cessent d'être en vigueur au plus tard « à la date de la publication de l'arrêté royal proclamant la fin de l'épidémie du coronavirus COVID-19 », étant entendu que, selon la procédure prévue au paragraphe 7, les parties peuvent fixer une date de fin de vigueur antérieure pour chacune des dispositions de ce titre.

#### B. L'articulation avec les règlements (UE) 2021/953 et 2021/954

10. L'article 33, § 3, de l'accord de coopération traduit maladroitement la connexité avec les règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954. Indépendamment de la référence erronée au règlement (UE) 2021/954 dans la version néerlandaise, force est de constater que cette disposition se heurte au principe de sécurité juridique. Selon l'article 33, § 3, il y a lieu, en raison de l'« application directe » de ces règlements, de remplacer les dispositions de l'accord de coopération correspondant en substance aux dispositions de ces règlements par les dispositions respectives de ceux-ci.

Selon l'article 288, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, les règlements sont directement applicables dans tout État membre. Par conséquent, les dispositions de ces règlements s'appliquent par elles-mêmes dans l'ordre juridique belge, peu importe ce que l'accord de coopération prévoit à ce sujet. Eu égard à la primauté du droit de l'Union, l'application des dispositions nationales contraires à des dispositions réglementaires d'effet direct doivent en outre être écartées<sup>16</sup>, sans que l'ordre juridique national doive prévoir une autorisation particulière à cet effet<sup>17</sup>. Compte tenu de cette jurisprudence, l'article 33, § 3, de l'accord de coopération est donc tout à fait superflu<sup>18</sup>.

11. L'omission de l'article 33, § 3, de l'accord de coopération ne suffit cependant pas. La Cour de justice a déduit a contrario de l'applicabilité directe des règlements que les États membres, en vue de la sécurité juridique, ne peuvent pas non plus adopter des dispositions qui

---

quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique', l'observation 32, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1882/001, pp. 40-41.

<sup>16</sup> C.J.U.E., 24 juin 2019, *Popławski*, C-537/17, ECLI:EU:C:2019:530, point 61.

<sup>17</sup> C.J.U.E., 8 mars 1978, *Simmenthal*, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (non-applicabilité par le juge); C.J.U.E., 4 décembre 2018, *Minister for Justice and Equality en The Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, ECLI:EU:C:2018:979 (non-applicabilité par les autorités administratives).

<sup>18</sup> En outre, l'existence de l'article 33, § 3, de l'accord de coopération est contraire à l'approche des auteurs de l'accord de coopération selon laquelle un régime distinct était nécessaire pour la période du 16 juin 2021 au 30 juin 2021, et uniquement pour cette période. Si l'on estime réellement que le règlement ne produit des effets juridiques qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, de sorte qu'un régime autonome de droit interne devrait être élaboré pour cette période, alors qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, seul le règlement s'applique encore, une règle de conflit, comme l'article 33, § 3, de l'accord de coopération, n'est absolument pas nécessaire *ratione temporis*, puisque l'accord de coopération s'applique alors pour une période pendant laquelle le règlement ne s'applique pas, et le règlement s'applique pour une période pendant laquelle l'accord de coopération ne s'applique pas.

viseraient purement et simplement à reproduire des dispositions d'un règlement dans l'ordre juridique interne<sup>19</sup>. L'accord de coopération, qui reproduit des dispositions réglementaires ou – d'une manière encore plus incertaine du point de vue de la sécurité juridique – les paraphrase<sup>20</sup>, est dès lors contraire à l'interdiction dite de transcription, dès lors que celle-ci crée une équivoque en ce qui concerne la nature juridique des dispositions applicables et le moment de leur entrée en vigueur<sup>21</sup>. Sauf si la reproduction de dispositions réglementaires est réellement nécessaire à la compréhension des dispositions qui visent à pourvoir à l'exécution du règlement, il y a lieu d'y renoncer. La reproduction de dispositions réglementaires qui, dans un souci de lisibilité et de cohérence des dispositions d'exécution, seraient néanmoins maintenues, doit indiquer expressément leur fondement par le recours à la formule « Conformément à l'article X du règlement (UE) 2021/953, [...] ».

### C. Articulation entre l'accord de coopération à l'examen et l'accord de coopération du 11 juin 2021

12. En date du 11 juin 2021, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral, la C0.1mmunauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'concernant l'opérationnalisation du Règlement (UE) du Parlement Européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (Certificat Numérique COVID de l'UE)'. Cet accord de coopération n'a pas fait l'objet d'assentiment législatif.

Interrogés quant à l'articulation entre l'accord de coopération à l'examen et celui du 11 juin 2021, les délégués ont répondu :

« Het SWA van 11 juni 2021 regelt enkel de opdracht (die gegeven wordt aan Agentschap Informatie Vlaanderen en dit tussen operationele diensten van de verschillende betrokken partijen. Deze legt geen regels op betreffende de te verwerken data, zoals categorieën van data, gebruikers, personen, etc. Daarom was het ook niet nodig om voor dit eerste SWA via het parlement te passeren. GDPR aspecten zijn vastgelegd in verwerkersovereenkomsten.

Het SWA van 11 juni 2021 regelt enkel de opdracht (die gegeven wordt aan Agentschap Digitaal Vlaanderen) en dit tussen operationele diensten van de verschillen betrokken partijen en dit vanaf de inwerkingtreding van de Verordeningen 2021/953 en 2021/954.

<sup>19</sup> C.J.U.E., 7 février 1973, *Commission c. Italie*, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, points 16-17; C.J.U.E., 2 février 1977, *Amsterdam Bulb*, 50/76, ECLI:EU:C:1977:13, points 4-7.

<sup>20</sup> Ainsi, aucune définition ne peut être empruntée aux règlements, comme c'est le cas à l'article 1<sup>er</sup>, 7°, 8°, 13°, 14° (de manière incomplète) et 16°, de l'accord de coopération. L'article 3, § 6, de l'accord de coopération, qui paraphrase l'article 3, paragraphe 6, du règlement (UE) 2021/953, en offre un autre exemple.

<sup>21</sup> C.J.U.E., 7 février 1973, *Commission c. Italie*, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, point 17. Voir ci-dessus l'observation 9.1, en ce qui concerne la date à laquelle les règlements entrent en vigueur et peuvent être respectivement appliqués.

Het SWA van 11 juni 2021 heeft dus enkel betrekking op de wijze van organisatie van operationele taken tussen overheidsdiensten van onderscheiden overheidsniveaus. Dit SWA werd afgesloten op het niveau van de uitvoerende machten.

Voorliggend SWA regelt de verwerking van persoonsgegevens voor de creatie en afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat en dit voor de periode van 16 juni tem 30 juni 2021 (zijnde zolang de Verordeningen nog niet inwerking zijn getreden). Verder regelt voorliggend SWA ook de verwerking van gegevens voor wat betreft het Covid Safe Ticket, bepaalde aspecten met betrekking tot het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België ».

13. À la lecture de l'accord de coopération du 11 juin 2021, cette réponse des délégués ne peut toutefois être suivie, ce pour les motifs suivants :

13.1. Force est tout d'abord de constater que la plupart des dispositions de l'accord de coopération du 11 juin 2021 ont un contenu analogue à celui de l'accord de coopération à l'examen. Il s'agit plus précisément des dispositions suivantes :

– l'article 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération du 11 juin 2021 a un contenu analogue à celui de l'article 1<sup>er</sup> de l'accord de coopération à l'examen ;

– l'article 2 de l'accord de coopération du 11 juin 2021 a un contenu analogue à celui de l'article 4 de l'accord de coopération à l'examen ;

– l'article 3 de l'accord de coopération du 11 juin 2021 a un contenu analogue à celui de l'article 5 de l'accord de coopération à l'examen ;

– les articles 4 et 5 de l'accord de coopération du 11 juin 2021 ont un contenu analogue à celui des articles 6 et 7 de l'accord de coopération à l'examen.

13.2. Seuls les articles 6 et 7 de l'accord de coopération du 11 juin 2021 n'ont pas un contenu analogue à celui de dispositions de l'accord de coopération à l'examen. L'article 6 de l'accord de coopération du 11 juin 2021 habilite les entités fédérées ou leurs agences, ainsi que Sciensano et la plate-forme e-Health, à donner instruction à l'agence Digitaal Vlaanderen de permettre aux personnes concernées de consulter et d'accéder, sous une forme officielle, à leurs données de vaccination et à leurs données de test. L'article 7 de l'accord de coopération habilite la Communauté flamande à agir en tant que centrale d'achat, pour mener des activités d'achat centralisées et des activités d'achat supplémentaires destinées aux parties à cet accord de coopération et servant à la mise en œuvre opérationnelle des tâches spécifiées aux articles 4 à 6 de l'accord de coopération du 11 juin 2021.

Tout comme les articles 2 à 6 de l'accord de coopération du 11 juin 2021, de telles dispositions concernent des matières qui doivent être réglées par des normes législatives et peuvent grever les autorités concernées, de sorte qu'il doit être approuvé par les législateurs concernés, conformément à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, ce qui n'a pas été le cas. En conséquence, cet accord ne peut, pour l'heure, sortir aucun effet.

Il est par conséquent recommandé d'intégrer dans l'accord de coopération à l'examen le contenu des articles 6 et 7 de l'accord de coopération, afin que ceux-ci puissent faire

l'objet d'un assentiment législatif conformément à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. L'article 1<sup>er</sup>, 6°, de l'accord de coopération examiné sera omis.

#### D. Conformité à l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la CEDH

14. 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<sup>22</sup>, 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 (ci-après « CEDH »).

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<sup>23</sup>.

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<sup>24</sup>, il convient de vérifier le respect des exigences de légalité, de pertinence et de proportionnalité.

#### 1. Le principe de légalité inscrit à l'article 22 de la Constitution

15. Ainsi que l'a récemment rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG donné le 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<sup>25</sup>.

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 l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante,

---

<sup>22</sup> Cfr. Articles 2, 3 et 4 de l'accord de coopération à l'examen.

<sup>23</sup> 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; l'avis n° 63.202/2 donné le 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 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.

<sup>24</sup> Article 8, paragraphe 2, de la CEDH.

<sup>25</sup> *Note de bas de page n° 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

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 <sup>26</sup>.

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 » <sup>27</sup>.

À cet égard, les éléments suivants peuvent être relevés :

15.1. L'article 17, § 5, de l'accord de coopération laisse à un futur accord de coopération d'exécution le soin de régler le « fonctionnement de l'application CovidSCAN et les traitements de données utiles dans ce cadre ». Conformément au principe de légalité déduit de l'article 22 de la Constitution, une telle délégation générale portant sur les traitements de données utiles ne peut être admise. Il convient à tout le moins de déterminer les éléments essentiels de ceux-ci dans l'accord de coopération à l'examen.

Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé que :

« Dit is al beschreven in het samenwerkingsakkoord, zo krijg je data minimalisatie: slechts twee persoonsgegevens, enkel de naam en een groen of rood scherm. De bedoeling is net om proportioneel en rechtmatig te zijn met de COVIDScan applicatie, de personen aan de toegang van het festival moeten niet meer gegevens krijgen ».

À la lecture de la réponse des délégués, il n'apparaît pas que de « nouveaux » traitements de données soient envisagés par le biais de l'article 17, § 5, de telle sorte que la portée de la délégation prévue par cet article n'apparaît pas clairement. L'article 17, § 5, sera par conséquent revu, de manière à se conformer au principe de légalité de l'article 22 de la Constitution.

15.2. Interrogés quant aux catégories de personnes ayant accès, pour chaque type de certificat, aux données à caractère personnel, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De gegevens op de onderscheiden certificaten mogen enkel worden verwerkt voor de doeleinden vastgelegd in de Verordening of in het SWA, door de personen die deze doeleinden nastreven. Ze kunnen enkel worden verwerkt indien de houder van het certificaat dit toont. De concrete aanduiding van de (categorieën van) personen die voor de vermelde doeleinden de gegevens mogen verwerken is de verantwoordelijkheid van elke verwerkingsverantwoordelijke in functie van zijn interne organisatie ».

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Avis n° 68.936/AG donné 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', l'observation 101, Doc. Parl., Chambre, session 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119.

En ce qui concerne un certain nombre de cas de traitement de données, la catégorie de personnes ayant accès aux données à caractère personnel est réglée de manière suffisamment détaillée dans l'accord de coopération, comme par exemple à l'article 13, §§ 3 et 4, en ce qui concerne le Covid Safe Ticket, mais dans d'autres cas, comme par exemple à l'article 26, en ce qui concerne les données PLF, la définition est insuffisamment précise au regard du principe de légalité précité. Le dispositif sera complété à cet égard, de manière à identifier avec précision, pour chaque type de certificat, et en tout cas pour les données PLF, les catégories de personnes ayant accès aux données à caractère personnel traitées.

15.3. L'article 9 de l'accord de coopération ne reprend pas l'ensemble des données figurant à l'annexe du règlement (UE) 2021/953. Interrogés quant à la question de savoir s'il devait en être déduit que la Belgique se réserve le droit de reprendre davantage ou moins de données, voire de reprendre d'autres données sur les certificats (ce qui serait contraire à l'interopérabilité voulue), les délégués ont précisé ce qui suit :

« De tekst van de Verordening nr. 2021/953 is opgenomen in onderliggend samenwerkingsakkoord. Echter de meer technische bepalingen of verdere uitwerking zoals voorzien in de bijlage bij de Verordening werden niet expliciet opgenomen. Het is echter geenszins de bedoeling om andere dan de in de bijlage bij Verordening nr. 2021/953 genoemde gegevens op te nemen in de certificaten. Indien gewenst kan dit verder worden verduidelijkt in de algemene toelichting ».

Cette précision sera utilement reprise dans l'exposé général de l'accord de coopération à l'examen.

## 2. Le principe de proportionnalité

16. 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 Général sur la Protection des Données (en abrégé « 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, [...] ».

L'accord de coopération réglant le traitement à grande échelle de données à caractère personnel relatives à la santé, l'analyse d'impact relative à la protection des données, prescrite par cette disposition réglementaire, est effectivement requise. Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé ce qui suit :

« Sciensano heeft reeds een analyse uitgevoerd voor test- en herstelcertificaten, de deelstaten zijn bezig voor de vaccinatiecificaten. Ook voor wat betreft de COVIDSafe en COVIDScan applicaties zullen dergelijke DPIA's worden uitgevoerd ».

Les auteurs de l'accord de coopération veilleront par conséquent au complet accomplissement de cette étude d'impact, si possible avant l'adoption par l'assemblée législative du projet à l'examen <sup>28</sup>.

### 3. Sur les principes d'intégrité et de confidentialité

17. Le respect du principe d'intégrité et de confidentialité (article 5, paragraphe 1, f), du RGPD) exige que des garanties suffisantes soient mises en place pour prévenir tout abus de cette ingérence dans la vie privée.

17.1. Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé :

« De certificaten, en meer in het bijzonder het digitaal EU-COVID-certificaat, worden gegeneerd op grond van het 'Trust framework' zoals dit werd voorzien in de Verordeningen. Dit kader zorgt ervoor en garandeert dat de certificaten niet vervalst kunnen worden. QR code wordt elektronisch getekend. Het Covid Safe Ticket is het digitaal EU-COVID-certificaat, maar dan in een andere verschijningsvorm (zijnde een vorm dat in de front-end minder (persoons-)gegevens bevat. Achterliggend, in de back-end, is het eigenlijk het digitaal EU-COVID-certificaat. Op die manier worden de principes van de proportionaliteit, de confidentialiteit en integriteit van de onderliggende gegevens van het certificaat gewaarborgd. Het Covid Safe Ticket zal enkel met een officiële app, zijnde de COVIDScan app, mogen worden ingelezen bij de ingang van het resp. evenement. Deze app voldoet aan het 'Trust Framework' voorzien in de Verordening ».

Ces explications seront utilement reprises dans l'exposé général de l'accord de coopération à l'examen.

17.2. L'accord de coopération impose de recourir au « module CST » pour lire et générer le Covid Safe Ticket (voir les articles 12 et 13). Ce « module CST » est défini à l'article 1<sup>er</sup>, 23<sup>o</sup>, comme étant les « modalités d'exécution de l'application COVIDScan pour générer le Covid Safe Ticket ». Cela étant, l'accord de coopération ne définit pas les caractéristiques de ce module CST. Il conviendrait par conséquent à tout le moins de compléter le commentaire des articles par des explications quant aux composantes essentielles du module CST, des garanties qu'il offre, des risques subsistant et des raisons pour lesquelles il faut conclure au caractère néanmoins proportionné des traitements de données qui seraient effectués.

17.3. La section de législation relève que l'accord de coopération laisse à un futur accord de coopération d'exécution le soin de définir les garanties relatives au « fonctionnement de l'application CovidSCAN et les traitements de données utiles dans ce cadre » (article 17, § 5).

<sup>28</sup> 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.

En ce qui concerne l'établissement et la délivrance des certificats<sup>29</sup>, l'article 16, § 1<sup>er</sup>, laisse à un futur protocole d'accord le soin de définir les mesures techniques et opérationnelles adéquates afin de garantir un niveau de protection adapté aux risques. Il en va de même à l'article 16, § 2, s'agissant de la définition des principes de protection des données pour le Covid Safe Ticket.

Il s'ensuit que la section de législation n'est pas en mesure d'évaluer à ce stade si des garanties suffisantes existeront pour éviter tout abus lors de l'utilisation des applications numériques COVIDSafe et COVIDScan. Elle se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point, notamment eu égard au fait que l'avis de l'Autorité de protection des données n'est pas encore disponible.

#### E. Délégation aux accords de coopération d'exécution

18. En plusieurs endroits<sup>30</sup>, l'accord de coopération laisse le soin à un accord de coopération d'exécution, au sens de l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, de régler certaines matières. Ainsi que l'a déjà indiqué précédemment le Conseil d'État, il n'est pas possible que par le biais d'accords de coopération d'exécution, l'exigence de l'assentiment du législateur, prévue par l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise, ou puisse être méconnue dans une large mesure<sup>31</sup>.

Comme il a déjà été indiqué ci-dessus (voir observation 17.3), le Conseil d'État ne dispose pas d'une vue d'ensemble du contenu éventuel qui fera l'objet de ces accords de coopération d'exécution. Il se doit dès lors de formuler une réserve sur ce point, d'autant plus que les accords de coopération d'exécution n'ont pas à être soumis pour avis au Conseil d'État.

#### F. Le Covid Safe Ticket

19. Le dispositif relatif au Covid Safe Ticket (titre IV de l'accord de coopération) soulève un certain nombre de questions.

19.1. Il a été demandé aux délégués dans quels cas un titulaire d'un certificat COVID numérique de l'UE ne remplira pas les conditions pour accéder à des événements de masse et des projets pilotes. À ce sujet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Zie artikel 13, § 5: deze voorwaarden zullen worden vastgelegd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord ».

---

<sup>29</sup> Conformément aux articles 6 et 7, c'est l'Agence Flandre Numérique qui est chargée de fournir les services opérationnels pour la délivrance des certificats.

<sup>30</sup> Notamment aux articles 2, § 3, 3, § 2, 12, § 2, 13, § 5, et 17, § 5.

<sup>31</sup> Avis n° 63.373/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', l'observation 3.1 à 3.6, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3638/001, pp. 68-73.

La section de législation se demande d'ores et déjà comment ce régime assez fondamental sera mis en œuvre. Elle ne distingue notamment pas s'il s'agit simplement d'une appréciation sur la base d'un algorithme ou si une appréciation humaine est également requise, par exemple par l'agent de surveillance. Dans ce dernier cas, la question se pose en outre de savoir quel cadre sera utilisé à cet égard. En effet, il peut se produire des situations où des visiteurs considèrent qu'ils remplissent les conditions, mais dans lesquelles il existe néanmoins certaines contre-indications. Ainsi, on peut songer à un Hongrois (ou un Belge qui a été vacciné dans un pays tiers) qui demande l'accès sur la base d'un certificat Covid de l'UE dont il ressort qu'il a été complètement vacciné avec le Sputnik V (Gam-COVID-Vac) ou Sinopharm (BBIBP-CorV), même si ces vaccins n'ont pas été reconnus par l'Agence européenne des médicaments.

Les délégués ont donné à cet égard la réponse suivante :

« Het betreft een beoordeling door de app, op grond van een beslissingstabel die in het Uitvoerend Samenwerkingsakkoord nader wordt bepaald. Deze beslissingstabel werd opgesteld aan de hand van regels en waarden die op Europees niveau werden vastgesteld. Voor wat betreft de geldigheid of waarde van bepaalde vaccins en/of tests, dient te worden verwezen dat zowel op Europees niveau als op Belgisch niveau maar een aantal vaccins en tests werden erkend. Uiteraard zullen enkel deze aanleiding kunnen geven tot de opmaak van een geldig digitaal EU-COVID-certificaat, waaruit het Covid Safe Ticket als verschijningsvorm wordt gegenereerd ».

La question se pose de savoir si, eu égard à l'observation 18 formulée ci-dessus concernant le recours à des accords de coopération d'exécution et eu égard aux choix politiques significatifs, inhérents à un tel tableau de décision, qui sont étroitement liés à la vie privée et à la possibilité pour les citoyens de participer ou non à des événements conformément à la liberté d'association<sup>32</sup>, pareil tableau peut être établi par le biais d'un accord de coopération d'exécution. La section de législation est donc d'avis qu'à tout le moins les critères importants utilisés dans tel tableau de décision devraient être inscrits dans cet accord de coopération.

19.2. La section de législation n'aperçoit pas non plus clairement qui doit effectuer précisément les contrôles visés à l'article 12, § 2, de l'accord de coopération. Il a été demandé aux délégués de préciser ce qu'il faut entendre par « les organisateurs, en vertu des personnes visées à l'article 13, § 3 du présent accord de coopération ». Les délégués ont répondu ce qui suit :

« Hiermee worden de personen bedoeld in artikel 13, § 3, 1°, 2° en 3° bedoeld: i) de personen die instaan voor de toegangscontrole van het massa-evenement, ii) de personen die instaan voor de toegangscontrole van het proef- en pilootproject en iii) het personeel van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst zoals bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid ».

Le même article 12, § 2, prévoit la possibilité que des personnes puissent, malgré un résultat négatif (ou l'impossibilité de vérifier ou de confirmer l'identité de l'intéressé),

<sup>32</sup> Comparer avec l'avis n° 64.842/VR donné le 5 février 2019 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 16 mai 2019 'portant assentiment à l'accord de coopération du 15 février 2019 conclu entre la Communauté française, la Communauté flamande, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale relatif à la classification des films diffusés dans les salles de cinéma belges', l'observation 8, *Doc. parl.*, Ass. réun. Cocom, 2018-2019, n° B-161/1, pp. 17-18.

néanmoins avoir accès à des événements de masse ou à des projets pilotes si elles font l'objet de « mesures complémentaires » prévues par un accord de coopération d'exécution « dans la mesure où [ces mesures complémentaires] sont prévu[e]s par l'organisateur de ces événements ».

En premier lieu, il n'apparaît pas clairement quelles sont ces mesures dont la mise en œuvre est déléguée à un accord de coopération d'exécution. Dans la mesure où cela revient à réaliser des tests supplémentaires sur place, la question se pose de savoir si l'on peut encore obtenir sur place un certificat de test qui est chargé sur le certificat COVID de l'UE, sur la base duquel un Covid Safe Ticket peut encore être généré, ou si l'on obtient alors un accès séparé.

À ce propos, les délégués ont donné la précision suivante :

« Dit betreft een erkende snelle-antigeentest. De modaliteiten en voorwaarden die hieraan gekoppeld worden, worden uiteengezet in artikel 7 van het uitvoerend samenwerkingsakkoord. Aangezien enkel een erkende NAAT-test een testcertificaat kan genereren, kan een bijkomende testing door een organisator niet leiden tot de afgifte van een digitaal EU-COVID-certificaat ».

Il convient en tout cas de faire figurer cette précision dans l'exposé des motifs. En outre, cette réponse soulève des questions à propos de l'article 9, § 2, 2°, de l'accord de coopération, qui mentionne le résultat d'un test rapide de détection d'antigènes parmi les éléments qui doivent être mentionnés sur un certificat de test, ce qui donne à penser que non seulement le résultat d'un test TAAN mais aussi celui d'un test rapide de détection d'antigènes peut donner lieu à un certificat de test, lequel peut à son tour être repris dans un certificat COVID de l'UE.

19.3. Lors d'événements aux Pays-Bas, il est déjà apparu que des problèmes techniques peuvent survenir lors de la lecture des certificats par les organisateurs. La question se pose dès lors de savoir si l'article 12, § 2, de l'accord de coopération ne doit pas être complété par une disposition qui prévoit que l'accès doit être refusé même dans ce cas.

19.4. L'article 12, § 4, de l'accord de coopération exclut du Covid Safe Ticket les personnes nées après le 31 décembre 2008. Les délégués ont justifié cette exclusion comme suit :

« Aangezien enkel personen boven de leeftijd van 12 jaar een digitaal EU-COVID-certificaat of Covid Safe Ticket dienen te bezitten, wordt de verwerking enkel voor personen ouder dan 12 jaar rechtmatig geacht ».

Il n'empêche que dans l'intervalle, des personnes nées après le 31 décembre 2008 ont atteint l'âge de douze ans, de sorte que le texte de l'accord de coopération n'est pas totalement correct quant à la condition d'âge de douze ans.

En outre, il n'est prévu nulle part que ces mineurs peuvent effectivement assister à des événements de masse ou des projets pilotes. Les délégués ont répondu par l'affirmative à cette question, mais, dans ce cas, il y aurait lieu de l'indiquer explicitement à l'article 12 de l'accord de coopération, lequel pourrait s'interpréter actuellement comme si l'accès devait être refusé à ces personnes.

Enfin, il y a lieu d'observer que ce choix a pour effet de permettre à ces personnes d'accéder sans aucune forme de test à des événements de masse, alors qu'elles pourraient être

porteuses et susceptibles de transmettre le virus COVID-19. Il y a lieu de justifier ce choix de manière adéquate dans l'exposé des motifs.

19.5. Les délégués ont confirmé que l'énumération des nom et prénom en tant que données d'identité du titulaire du Covid Safe Ticket, figurant à l'article 13, § 2, 2°, de l'accord de coopération, se veut exhaustive. Il convient de l'indiquer dans les trois versions linguistiques de l'accord de coopération, ce qui n'est pas le cas actuellement.

#### G. Correspondance entre les versions française, néerlandaise et allemande de l'accord de coopération

20. Le texte de l'accord de coopération contient de nombreuses négligences sur le plan linguistique. L'accord de coopération doit dès lors encore faire l'objet d'un contrôle approfondi sur le plan de la rédaction et de la correction de la langue, en particulier en ce qui concerne la correspondance entre les versions française, néerlandaise et allemande. À titre d'exemple, on peut relever ce qui suit :

- dans la version française de l'alinéa 4 du préambule, il convient de remplacer les chiffres « 2021/953 » par les chiffres « 2021/954 » ;
- dans les versions française et allemande de l'article 1<sup>er</sup>, 27°, il sera fait mention de la référence « (UE) 2021/954 » ;
- dans la version française de l'article 3, § 2, il convient de remplacer les mots « devraient avoir le droit » par les mots « ont le droit » et le mot « exécutive » par les mots « d'exécution » ;
- dans les versions française et néerlandaise de l'article 11, § 2, 1°, il convient de remplacer les mots « visée aux § 1, 2° », par les mots « visée au § 1<sup>er</sup>, 3° » ;
- dans la version française de l'article 11, § 2, 3°, il convient de remplacer les mots « article 8, §§ 2 et 3 » par les mots « article 9, §§ 2 et 3 » ;
- dans la version française de l'article 12, § 1<sup>er</sup>, il convient de remplacer les mots « certificat numérique EU-COVID » par les mots « certificat COVID numérique de l'UE » ;
- dans la version française de l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, il convient de remplacer les mots « certificat de recouvrement » par « certificat de rétablissement » ;
- dans la version française de l'article 22, a), il convient de remplacer le mot « règlements » par le mot « ordonnances » ;
- les versions linguistiques de la définition d'« utilisateur » figurant à l'article 28, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°, ne correspondent pas, le texte néerlandais faisant référence à l'article 19, tandis que les versions française et allemande font référence au titre VIII en sorte qu'il y aura lieu de revoir le point 2° pour y supprimer cette discordance ;
- dans les versions française et néerlandaise de l'article 32, la référence à l'article 16 sera remplacée par la référence à l'article 31.

## EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

21. Les définitions contenues à l'article 1<sup>er</sup>, 4°, 5°, 28° et 29°, de l'accord de coopération ne sont pas utilisées dans la suite du texte de l'accord de coopération. Elles seront donc omises.

En outre, les définitions données à l'article 1<sup>er</sup>, 7°, 8°, 13°, 14° et 16°, de l'accord de coopération doivent être omises, dès lors que ces définitions figurent déjà dans le règlement (UE) 2021/953 ; en raison de l'interdiction de transcription (voir l'observation 11), elles ne peuvent en effet pas être reproduites ou paraphrasées, encore moins de manière incomplète<sup>33</sup>, dans l'accord de coopération.

22. À l'article 1<sup>er</sup>, 9°, de l'accord de coopération, les versions linguistiques de la définition de la notion de « Covid Safe Ticket » ne correspondent pas, les mots « [autoriser ou refuser] » ne figurant pas dans la version néerlandaise. Le point 9° sera par conséquent revu, de manière à supprimer cette discordance. En tout état de cause, il y a lieu d'éviter l'usage de parenthèses, dont la portée est imprécise.

23. À l'article 1<sup>er</sup>, 19° et 20°, de l'accord de coopération, les notions d'« événement de masse » et de « projet pilote »<sup>34</sup> manquent de clarté (qu'entend-on par un événement de grande ampleur et par une activité présentant un certain degré de risque ?). Interrogés à cet égard, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De termen 'massa-evenement' en 'proef- en pilootproject' worden gedefinieerd in het Ministerieel Besluit van 24 juni 2021. De meer uitgebreide definities, met betrekking tot de aantallen, werden opgenomen in voornoemd Ministerieel Besluit, teneinde de nodige flexibiliteit te kunnen garanderen. Inderdaad, indien de COVID-19 cijfers zouden evolueren tijdens de zomermaanden (zowel in de positieve als in de negatieve zin), dient men desgevallend en voor zover noodzakelijk de aantallen van bezoekers te kunnen aanpassen. Indien de termen werden gedefinieerd in het samenwerkingsakkoord, zou deze aanpassing niet snel genoeg kunnen plaatsvinden ».

À cet égard, les délégués semblent perdre de vue que l'article 1<sup>er</sup>, 24° et 25°, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19' ne définit pas plus avant les termes « événement de masse » et « expérience et projet pilote », sauf, en ce qui concerne le premier terme, en précisant qu'il s'agit d'un événement accueillant un public de plus de 5000 personnes. Bien qu'il puisse être admis, en raison de la nécessité de pouvoir modifier rapidement les règles en la matière, que l'on puisse

<sup>33</sup> Comme c'est le cas pour la définition de « code-barres » à l'article 1<sup>er</sup>, 14°, de l'accord de coopération. Il serait d'ailleurs judicieux de mentionner dans l'exposé des motifs qu'il peut aussi s'agir d'un code QR, ainsi que les délégués l'ont confirmé.

<sup>34</sup> À noter que les versions linguistiques de cette notion diffèrent, la version néerlandaise utilisant la notion de « proef- en pilootproject » et les versions française et allemande, uniquement la notion de « projet pilote ».

renvoyer à ces définitions, il n'en demeure pas moins que leur contenu pourrait néanmoins être mieux précisé, fût-ce dans l'arrêté ministériel lui-même.

24. À l'article 1<sup>er</sup>, 26°, de l'accord de coopération, les mots « (UE) 2021/953 » seront insérés entre le mot « Règlement » et les mots « du Parlement européen ». Par ailleurs, les versions française et néerlandaise mentionneront la date correcte, à savoir le 14 juin 2021.

## Article 2

25. L'article 2, § 4, de l'accord de coopération prévoit la possibilité pour les parties de « définir », au moyen d'un accord de coopération d'exécution prévu à l'article 92bis, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, « les modalités requises pour la mise en œuvre du présent accord ». De tels accords de coopération d'exécution peuvent être conclus même sans disposition formulée de manière aussi générale. Si l'accord de coopération à l'examen ne vise aucun élément supplémentaire par rapport aux autres délégations, plus spécifiques, aux accords de coopération d'exécution (voir à ce sujet l'observation 18), mieux vaudrait omettre l'article 2, § 4.

## Article 3

26. Dans la version française de l'article 3, § 2, de l'accord de coopération, de l'accord des délégués, les mots « devraient avoir » seront remplacés par le mot « ont ».

27. L'article 3, § 5, de l'accord de coopération dispose que la possession des certificats ne constitue pas une condition préalable à l'exercice du droit à la libre circulation. Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu :

« Dit is overgenomen uit de Verordening en is van toepassing op het digitaal EU-COVID-certificaat in de periode van 16 juni tot en met 30 juni, zijnde voor zolang de Verordening niet in werking is getreden. De ratio van deze bepaling ligt hem erin dat er middels het samenwerkingsakkoord niet tegen de principes zoals bepaald door de Verordening wordt ingegaan ».

En raison de l'interdiction de transcription, ainsi qu'il a déjà été exposé dans l'observation 11 ci-avant, cette disposition sera omise.

28. Interrogés quant à la langue dans laquelle seront délivrés les certificats, les délégués ont précisé ce qui suit :

« De namen van de velden zijn in vier talen, met name: Nederlands, Frans, Duits en Engels. De waarden die zijn opgenomen in het certificaat zijn deze die zijn opgenomen in de 'value list' bepaald in uitvoering van de EU Verordening ».

Cette précision sera utilement reprise à tout le moins dans le commentaire des articles.

29. Tel que rédigé, la portée de l'article 3, § 6, de l'accord de coopération n'apparaît pas clairement. Ce paragraphe signifie-t-il qu'il ne peut y avoir de discrimination entre les titulaires de certificats et ceux qui n'en disposent pas ? Ou bien signifie-t-il que les trois certificats visés à l'article 9, §§ 1<sup>er</sup> à 3, doivent être traités de manière identique et qu'il ne peut pas y avoir de distinction (et donc pas de discrimination) entre ceux-ci ? Par conséquent, cela signifie-t-il que s'il s'avérait que des personnes possédant un certificat de rétablissement sont à peine protégées contre un nouveau variant, elles pourront néanmoins faire pleinement usage du certificat COVID de l'UE et du Covid Safe Ticket tant que le cadre réglementaire – les règlements et l'accord de coopération examiné y compris – reste inchangé, de sorte que les organisateurs doivent malgré tout les laisser entrer ?

À ce sujet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Dit is correct. Dit is ook in lijn met hetgeen bepaald in de Verordening 2021/953. Deze afweging werd door EU genomen op grond van wetenschappelijke studies die door EU zijn uitgevoerd. Zolang dit niet wordt aangepast door EU zien we geen reden om dit hier aan te passen. Wat meer is, de bepalingen van de Verordening en dit SWA laten de lijsten van VOC landen onverlet. Dit wordt reeds duidelijk aangegeven in de Algemene toelichting bij het SWA. Verder dient men te waken dat ogv het digitaal EU-COVID-certificaat en/of het CST geen discriminatie ontstaat ten aanzien van personen die zich niet willen of kunnen laten vaccineren ».

Tout d'abord, l'article 3, § 6, de l'accord de coopération reproduit ce que prévoit déjà l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) 2021/953. En raison de l'interdiction de transcription (voir l'observation 11), il est indiqué de distraire cette disposition de l'accord de coopération. Il n'en demeure pas moins qu'il est conseillé de clarifier dans l'exposé des motifs la portée de cette interdiction de discrimination de principe.

30. Interrogés quant à la question de savoir si l'article 3, § 7, de l'accord de coopération devait être lu à contrario comme excluant tout autre mode de preuve après le 16 juin 2021, les délégués ont répondu :

« Wij menen dat deze bepaling niet aldus mag worden gelezen. Het zal immers nog altijd mogelijk om voor andere doeleinden vaccinatie, test of herstelcertificaten te verschaffen aan de betrokkene voor doeleinden andere dan die worden geregeld binnen het samenwerkingsakkoord. De hier aangehaalde bepaling betreft overigens een bepaling uit de Verordening, die behalve voor wat betreft de relevante datum niet werd aangepast ».

Tout d'abord, l'article 3, § 7, de l'accord de coopération reproduit ce que prévoit déjà l'article 3, paragraphe 8, du règlement (UE) 2021/953. En raison de l'interdiction de transcription (voir l'observation 11), il est indiqué de distraire cette disposition de l'accord de coopération. Il n'empêche qu'il vaudrait mieux faire figurer le commentaire des délégués dans l'exposé des motifs.

### Articles 6 et 7

31. L'article 6 de l'accord de coopération charge l'Agence Flandre Numérique de « fournir les services opérationnels pour l'exécution du présent accord de coopération afin de permettre aux entités visées aux articles 4 et 5, de délivrer des certificats ».

De la même manière, l'article 7 de l'accord de coopération charge l'Agence Flandre Numérique de fournir (cette fois à la demande de la plateforme eHealth) notamment « les services opérationnels pour l'exécution du présent accord de coopération afin de permettre aux entités visées aux articles 4 et 5, de délivrer les certificats visés aux articles 1, 10°, 11° et 12°<sup>35</sup> ». L'Agence est en outre chargée de fournir les mêmes services pour le développement de l'application COVIDSafe et de l'application COVIDScan.

Interrogés quant au caractère redondant de l'article 6 par rapport à l'article 7, les délégués ont répondu ce qui suit :

« De operationele diensten voor het afgeven van de certificaten en de operationele diensten voor de COVIDSafe en COVIDScan-app zijn twee verschillende zaken. Derhalve zijn de twee bepalingen elk afzonderlijk opportuun ».

Si la section de législation comprend que la fourniture de services opérationnels pour la délivrance des certificats et pour le développement des applications numériques concerne deux objets distincts, il n'en demeure pas moins que tant l'article 6 que l'article 7 portent sur la fourniture de services opérationnels pour la délivrance des certificats. L'article 6 apparaît donc redondant par rapport à l'article 7 et sera par conséquent omis.

32. Interrogés quant à la question de savoir s'il fallait déduire de l'article 7 de l'accord de coopération que c'est l'Agence Flandre Numérique qui sera chargée de décider quelle(s) application(s) seront mises à disposition du public, après vérification de leur conformité aux règles édictées dans l'accord de coopération et qui sera par la suite chargé de leur désactivation à l'échéance de la période de validité d'utilisation de celle(s)-ci, les délégués ont précisé :

« Nee, het agentschap Digitaal Vlaanderen zal enkel handelen op basis van instructies van het eHealth platform. De beslissing welke toepassing ter beschikking wordt gesteld aan het publiek zal aldus niet door het Agentschap worden gemaakt. Wel zal zij belast zijn met de uitvoering van die beslissing. Hetzelfde geldt voor de deactivering na afloop van de geldigheidsduur: het Agentschap zal deze deactivering uitvoeren in opdracht van het eHealth platform ».

Dans un souci de sécurité juridique, il convient de compléter l'article 7 en ce sens <sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Interrogés quant au motif pour lequel l'article 1<sup>er</sup>, 8°, n'était pas visé dans cette énumération, les délégués ont répondu que : « Het digitaal EU-COVID-certificaat is een modaliteit waarmee het respectievelijke vaccinatie-, test- en/of herstelcertificaat zichtbaar wordt. Indien echter gewenst, kan dit nog verder gepreciseerd worden en toegevoegd worden ».

<sup>36</sup> Voir 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 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

### Article 8

33. À l'article 8, § 2, de l'accord de coopération, la section de législation n'aperçoit pas les motifs pour lesquels les finalités de traitement ne s'appliquent pas aux ressortissants de l'Union européenne, contrairement à ce que prévoit l'article 10, § 3. Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu :

« De terbeschikkingstelling van het digitaal EU-COVID-certificaat door België is niet enkel voorbehouden aan Belgische onderdanen, maar aan elke persoon die in België kan worden gevaccineerd of getest, bv. expats, diplomaten etc. Is tevens voorzien in de Verordening 2021/954 en middels dit SWA noodzakelijk voor de overbrugging van de periode 16-30 juni ».

Le paragraphe 2 sera par conséquent revu, de manière à y inclure les ressortissants de l'Union européenne.

Au demeurant, il y a lieu d'écrire, dans la version française, « légalement résidant ou domiciliés » au lieu de « résidant légalement ou domiciliés ».

34. L'article 8, § 3, dernière phrase, de l'accord de coopération, dispose :

« Le présent paragraphe est sans préjudice des dispositions relatives aux fonctions de *help desk* ».

Interrogés quant aux dispositions visées (l'accord de coopération à l'examen ne contenant aucune disposition relative aux fonctions de *help desk*), les délégués ont répondu ce qui suit :

« Teneinde de burgers de mogelijkheid te geven bij een helpdesk terecht te kunnen, werden een aantal helpdeskfuncties voorzien per regio (daar men vanuit de labo's ook vragen kan hebben: werd hiervoor een helpdeks bij Sciensano voorzien). Middels dit SWA wou men niet raken aan de werking van deze helpdeskfuncties ».

Il convient à tout le moins de compléter le commentaire de l'article par l'indication des dispositions relatives aux fonctions de *help desk* que l'accord de coopération à l'examen entend viser.

### Article 14

35. Il a été demandé aux délégués ce que l'on entend, à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération, par « la période durant laquelle les certificats peuvent être utilisés pour exercer le droit à la libre circulation ». Cette période coïncide-t-elle avec la durée de validité du règlement (UE) 2021/953 ou vise-t-on autre chose ? Les délégués ont répondu à cette question comme suit :

---

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', l'observation 38, *Doc. parl.*, Parl. W., 2019-2020, n° 244/1, p. 171.

« Ja, de bewaartermijn wordt afhankelijk gesteld van de toepassingstermijn van de Verordening 2021/953 wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat ».

36. L'article 14, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de l'accord de coopération commence par les mots « Nonobstant les dispositions du présent accord de coopération [...] ». La section de législation n'aperçoit toutefois pas clairement à quelles autres dispositions, la disposition examinée serait contraire dès lors que la définition du certificat de rétablissement figurant à l'article 1<sup>er</sup>, 12°, porte déjà en soi cette limitation temporelle. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Dit vormt een uitzondering op de algemene bewaartermijn in artikel 14, §1. Dit zal worden verduidelijkt ».

Il peut être souscrit à cette proposition.

37. La section de législation n'aperçoit pas non plus clairement comment la ré-identification visée à l'article 14, § 5, de l'accord de coopération va se dérouler concrètement et quelles démarches Sciensano doit entreprendre à cet effet. Les délégués ont répondu ce qui suit :

« De nodige handelingen stellen om de ge-reidentificeerde gegevens terug te koppelen (op basis van het pseudoniem van de geteste persoon waarbij een COVID-19 besmetting werd vastgesteld) aan de identiteit van de betrokken persoon. De pseudonimisering gebeurt middels het deelplatform van de trusted third party, diereeds instond voor de pseudonimisering ».

Concernant l'utilisation de la date de début du « 18 décembre » (lire : 18 décembre 2020) et de la date de fin du 22 janvier 2021, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« Begindatum: 18 december 2020: daar de eerste certificaten konden of werden uitgereikt op 16 juni 2021 en deze betrekking kunnen hebben op een herstelcertificaat niet ouder dan 180 dagen (18 december 2020, betreft 180 dagen voor 16 juni 2021). Daar het SWA van 25 augustus 2020 voorzag dat de persoonsgegevens in Gegevensbank I maar max. 60 dagen konden worden bewaard (art. 15 §1), dienen de gepseudonimiseerde persoonsgegevens van deze betrokkene uit Gegevensbank II te worden ge-reidentificeerd teneinde het herstelcertificaat te kunnen opmaken en afgeven.

Einddatum => 22 januari 2021: ovg het SWA van 25 augustus 2020 kon Sciensano persoonsgegevens maar maximaal 60 dagen bewaren. Middels artikel 6 van het SWA van 12 maart 2021 werd bepaald dat in het licht van de vaccinatiecampagne persoonsgegevens langer kon worden bewaard. Op 23 maart 2021 paste Sciensano haar bewaartermijnen aan.

Echter tot dan had Sciensano alle gegevens die 60 dagen oud waren of ouder gewist uit Gegevensbank I (deze gegevens werden in gepseudonimiseerde vorm bijgehouden in Gegevens bank II). Teneinde na te gaan of een betrokkene in aanmerking komt voor een herstelcertificaat en, desgevallend, voor de opmaak en afgifte van dergelijk certificaat, dient Sciensano dus in de mogelijkheid te zijn deze gegevens te de-pseudonimiseren.

Het betreffen hier de gegevens die tot op de datum van 23 maart ingevolge de bewaartermijn van 60 dagen werden verwijderd uit Gegevensbank I. Hierbij dient men echter maar terug te gaan tot 18 december (nu een herstelcertificaat niet langer dan 180 dagen na een positieve test kan worden uitgereikt). Deze gegevens dient men voor de opmaak en afgifte van het herstelcertificaat te de-pseudonimiseren ».

### Article 16

38. Il a été demandé aux délégués de préciser la portée juridique du « protocole d'accord » visé à l'article 16, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de l'accord de coopération. À ce sujet, les délégués ont déclaré ce qui suit :

« 'Protocolakkoord' is een verkeerde woordkeuze en waarschijnlijk door de mazen van het net gevallen bij de reviews. Het gaat over een verwerkingsovereenkomst tussen de verwerkingsverantwoordelijke (deelstaat of instelling) met de verwerker, in dit geval Digitaal Vlaanderen. De contractuele basis is het administratief samenwerkingsakkoord met Digitaal Vlaanderen voor de implementatie en operations van het DCC, CST en CovidSafeBE/CovidScanBE waar de verwerkingsovereenkomst moet naar verwijzen en de respectievelijke bepalingen in die zin in onderliggend samenwerkingsakkoord ».

Une telle « convention de traitement » n'est possible que s'il s'agit de règlements purement techniques et d'organisation administrative entre les instances concernées. En revanche, s'il y a un impact possible sur les personnes dont les données sont traitées, l'actuel accord de coopération devra être complété. Tout comme pour un accord de coopération d'exécution, le recours à une « convention de traitement » ne peut avoir pour effet de vider de sa substance l'exigence d'assentiment aux accords de coopération législatifs (voir l'observation 18).

### Article 17

39. À l'article 17, § 4, de l'accord de coopération, les mots « du présent accord de coopération » seront omis après les mots « l'application visée au § 1 ».

40. La section de législation n'aperçoit pas clairement ce que recouvre, à l'article 17, § 4, la notion d' « un quelconque avantage ou préjudice », qui a d'ailleurs déjà été source de confusion auparavant<sup>37</sup>. À cet égard, la section de législation a déjà fait observer ce qui suit :

« Il est probablement impossible de définir de manière concluante les termes 'quelconque avantage ou désavantage' dans le texte de la proposition même, mais il n'en demeure pas moins que sur la base du texte actuel et de ses développements, on n'aperçoit pas clairement si, par exemple, l'application peut être liée à d'autres applications intéressantes pour l'utilisateur ou si certaines réductions peuvent être associées à l'utilisation de l'application, etc. Il est dès lors conseillé de développer quelque peu la casuistique dans le cadre des débats parlementaires »<sup>38</sup>.

Il faudra dès lors préciser concrètement dans l'exposé des motifs la portée de la notion de « un quelconque avantage ou préjudice ».

<sup>37</sup> Avis n° 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', l'observation 35, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1490/1, pp. 53-54.

<sup>38</sup> 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', l'observation 18, *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1251/003, p. 16.

41. Il a été demandé aux délégués quelles « règles de droit commun » sont visées à l'article 17, § 4, et comment cette simple référence peut suffire au regard du principe de légalité en matière pénale. Les délégués ont répondu ce qui suit :

« Deze bepaling werd conform de bepaling van Artikel 14 SWA 25 augustus 2020 ingevoerd. Gemeenrechtelijke straffen laten de gemeenrechtelijke principes van het strafrecht en het civiel recht onverlet ».

#### Article 18

42. L'article 18, § 1<sup>er</sup>, 1°, de l'accord de coopération est redondant par rapport à l'article 1<sup>er</sup>, 1°. Il sera par conséquent omis.

#### Article 20

43. À l'article 20, 3°, de l'accord de coopération, dans la version française uniquement, figurent les mots « l'indication de la volonté de l'intéressé de rester en Belgique ».

Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu que :

« Vertaling in het NL: de relevante informatie over de plaats(en) van verblijf binnen een bepaalde periode vóór aankomst op het Belgisch grondgebied en de verwijzing naar de geplande verblijfsduur van de betrokkene op Belgisch grondgebied. Dit gaat inderdaad al dan niet over transit en verblijven van korte duur. In de risicoanalyse van de PLF wordt rekening gehouden met de voorziene duur van een verblijf in België (Voorbeeld: Op dit moment dienen reizigers die niet met een vervoerder naar België komen en minder dan 48u in het land verblijven soms niet in quarantaine te gaan.) ».

Au vu de cette réponse, la section de législation n'aperçoit pas la plus-value de cette indication au regard du critère figurant au point 6° (à savoir, « la durée de séjour et le ou les endroits de séjour en Belgique pendant une période déterminée après l'arrivée »). Le 3° sera par conséquent réexaminé à la lumière de ce qui précède.

#### Article 22

44. L'article 22, b), sera complété par la mention de l'intitulé complet de la décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 'relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision no 2119/98/CE'.

#### Article 27

45. Interrogés quant à la portée du contrôle effectué par Saniport conformément à l'article 27, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération, les délégués ont précisé :

« Les compétences de contrôle peuvent notamment être les suivantes :

Vérifier si les données sont exactes et si le formulaire a bien été rempli ;

Vérifier avec le numéro du Registre National si l'identité de la personne est correcte ».

Les délégués ont également précisé que le contrôle par Saniport s'effectue sans préjudice des compétences de contrôle de l'Autorité de protection des données.

Ces précisions seront utilement reprises dans le commentaire de l'article.

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

46. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif de l'ensemble des avant-projets à l'examen par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Martine BAGUET