



# CONSEIL D'ÉTAT

## section de législation

avis 69.736/VR  
du 9 juillet 2021

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française ‘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’

Le 25 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables \*, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération 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, 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.

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. 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 :

« L'urgence est motivée par la circonstance que le présent projet entrera en vigueur partiellement le 16 juin 2021 et partiellement le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Le projet concerne l'introduction du 'Covid Safe Ticket' et le déploiement des applications numériques 'COVIDScan' et 'COVIDSafe' qui sont nécessaires afin de faciliter, d'une façon sûre pour la santé publique, les déplacements au sein de l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 ainsi que l'organisation des ou la participation aux projets et événements pilotes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, ainsi que d'organiser ou de participer à des projets pilotes pour des événements et des activités et de permettre, d'une manière sûre pour la santé publique, l'accès à des événements publics à partir du 13 août 2021. Ces instruments sont essentiels et urgents pour reprendre l'organisation, d'une façon sûre pour la santé publique, des activités des citoyens, telles qu'elles existaient avant la pandémie du COVID-19. Les organisateurs des projets pilotes pour événements doivent pouvoir disposer d'un temps suffisant afin de pouvoir se renseigner sur la portée du 'Covid Safe Ticket', s'organiser et instruire leur personnel, afin que l'utilisation du 'Covid Safe Ticket' puisse se faire correctement, ce qui est nécessaire pour préserver la santé publique.

Une réglementation juridique précise du traitement des données à caractère personnel réalisé lors de l'organisation des déplacements au sein de l'Union européenne, des projets et événements pilotes et des événements de masse ne pouvant être élaborés qu'une fois que les chiffres de contamination, d'hospitalisation et de décès dans le cadre de la pandémie du COVID-19 ont suffisamment baissé.

Puisque l'application numérique 'COVIDSafe' est mise à disposition des citoyens à partir du 16 juin 2021 et pourra être utilisée pour les déplacements au sein de l'Union européenne à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021 et puisqu'il doit être possible d'organiser de façon sécurisée des projets et événements pilotes à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, pour que des événements de masse puissent être organisés de façon sécurisée à partir du 13 août 2021, il est important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et en même temps que les différents assentiments soient publiés au Moniteur belge afin de pouvoir entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2021.

La norme UE pour le contenu et la forme des différents certificats et du 'trust framework' pour la validation des certificats n'ont été finalisées qu'à la fin du mois de mai, il n'a donc pas été possible de démarrer plus rapidement avec la mise en œuvre des outils informatiques et l'élaboration de l'accord de coopération ».

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 décret 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.

---

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

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.

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.

---

<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 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'.

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 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.

### 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<sup>o</sup>, 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.

---

<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 'de réformes institutionnelles'.

<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, 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 64-68, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

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

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. L'article 12, § 1<sup>er</sup>, de la section 1<sup>ère</sup>, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose que

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

La délibération du Gouvernement charge le Ministre-Président et la Ministre de la Santé de soumettre le projet examiné à la concertation intra-francophone selon la procédure d'urgence prévue par l'accord de coopération-cadre du 27 mai 2014.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront par conséquent au bon accomplissement de cette dernière formalité, ainsi que de la procédure visée à l'article 15/1 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières, en vue de faire face aux urgences COVID-19'.

---

<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 (présümées) 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.

9. En application de l'article 4, alinéa 2, 1°, du décret du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française' et de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 10 mai 2017 'instaurant le modèle de test genre en exécution des articles 4 et 6 du décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques et de la Communauté française', chaque ministre doit établir, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

En l'espèce, le dossier transmis à la section de législation ne contient pas de « test genre ».

Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de s'assurer du bon accomplissement de cette formalité préalable.

10. 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'.

## EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

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

11. 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) |

<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.

|                   |                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                             |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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.

11.1. 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.

<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.

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 13), 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).

11.2. Selon l'article 33, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, 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.

11.3. 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<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup>, de l'accord de coopération, qui se voient également conférer un effet rétroactif jusqu'au 16 juin 2021), une telle formulation fait référence.

<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.

<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.

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 11.1, 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.

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

11.5. 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 de la section de législation selon laquelle un tel effet rétroactif n'est pas possible pour les dispositions qui sont pénalement sanctionnées <sup>15</sup>.

11.6. 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.

---

<sup>15</sup> Avis n° 68.978/VR donné le 16 mars 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 8 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 24 mars 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune concernant le transfert de données nécessaires aux entités fédérées, aux autorités locales ou aux services de police en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage obligatoires des voyageurs en provenance de zones étrangères et soumis à une quarantaine ou à un test de dépistage obligatoires à leur arrivée en Belgique', l'observation 32, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1882/001, pp. 40-41, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68978.pdf>.

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

12. 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>.

13. L'omission de l'article 33, § 3, de l'accord de coopération ne suffit cependant pas. La Cour de justice a déduit à 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 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

<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.

<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<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup>, 13<sup>o</sup>, 14<sup>o</sup> (de manière incomplète) et 16<sup>o</sup>, 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.

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

14. En date du 11 juin 2021, un accord de coopération a été conclu 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 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.

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 ».

<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 11.1, en ce qui concerne la date à laquelle les règlements entrent en vigueur et peuvent être respectivement appliqués.

15. 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 :

15.1. 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.

15.2. 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 92*bis*, § 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 92*bis*, § 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

16. 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

17. 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>.

---

<sup>22</sup> Voir les 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63192.pdf>; avis n° 63.202/2 donné le 26 avril 2018 sur l'avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en œuvre du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3185/001, pp. 120 à 145, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63202.pdf>.

<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.

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, 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 :

17.1. 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 :

« 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 ».

<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, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

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.

17.2. 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 ».

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.

17.3. 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

18. Le responsable du traitement est tenu d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données avant le début des opérations de traitement, conformément à l'article 35 du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (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 herstellcertificaten, de deelstaten zijn bezig voor de vaccinatiocertificaten. 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

19. 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.

---

<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 prévoir le traitement. Voir C.C., 14 janvier 2021, n° 2/2021, B.7.3.

19.1. 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.

19.2. 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.

19.3. 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).

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.

<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.

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

20. 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 la section de législation, 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), la section de législation 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 à la section de législation.

### F. Le Covid Safe Ticket

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

21.1. Il a été demandé au délégué 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. »

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.

<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', les observations 3.1 à 3.6, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3638/001, pp. 68-73, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63373.pdf>.

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 20 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.

21.2. 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), 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 ».

<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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64842.pdf>.

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, 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.

21.3. 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.

21.4. 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.

21.5. 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

22. 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 textes français, néerlandais et allemand. À titre d'exemple, la section de législation relève 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, la version néerlandaise 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>

23. 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), ne peuvent en effet pas être reproduites ou paraphrasées, encore moins de manière incomplète<sup>33</sup>, dans l'accord de coopération.

24. 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.

25. 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

<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 ».

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

26. 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 textes français et néerlandais doivent mentionner la date correcte, à savoir le 14 juin 2021.

## Article 2

27. 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 20), mieux vaudrait omettre l'article 2, § 4.

## Article 3

28. 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 ».

29. 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 B ci-avant, cette disposition sera omise.

30. 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.

31. 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 13), il est dès lors 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.

32. 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 13), 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

33. 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 bien 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.

---

<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 : « 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 ».

34. 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>.

### Article 8

35. 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 ».

---

<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 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67717.pdf>.

36. 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

37. 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 :

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

38. 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<sup>o</sup>, porte déjà en soi cette limitation temporelle. À ce sujet, les délégués ont 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.

39. 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. Le délégué a 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: 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 ».

### Article 16

40. 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 20).

### Article 17

41. 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 ».

42. 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

---

<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 (présümées) 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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67719.pdf>.

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 d'« un quelconque avantage ou préjudice ».

43. 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

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

#### Article 20

45. À l'article 20, 3<sup>o</sup>, 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 :

« 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<sup>o</sup> (à savoir, « la durée de séjour et le ou les endroits de séjour en Belgique pendant une période déterminée après l'arrivée »). Le 3<sup>o</sup> sera par conséquent réexaminé à la lumière de ce qui précède.

---

<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, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67424.pdf>.

### Article 22

46. L'article 22, b), de l'accord de coopération 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 n° 2119/98/CE'.

### Article 27

47. 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 DÉCRET D'ASSENTIMENT

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET