



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.972/VR
van 10 oktober 2022

avis 71.972/VR
du 10 octobre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet
‘houdende maatregelen van
bestuurlijke politie inzake
reisbeperkingen en het
Passagier Lokalisatie
Formulier’

un avant-projet de loi ‘portant
des mesures de police
administrative en matière de
restrictions de voyage et de
Formulaire de Localisation du
Passager’

Op 18 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van zestig dagen, verlengd tot vijfenzeventig dagen,* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 27 september 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, eerste auditeur, en Jonas RIEMSLAGH en Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Koen MUYLLE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 oktober 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van zestig dagen verlengd wordt tot vijfenzeventig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 18 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Santé publique à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, prorogé à septante-cinq jours^{*}, sur un avant-projet de loi 'portant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 27 septembre 2022. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Tim CORTHAUT, premier auditeur, et Jonas RIEMSLAGH et Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Koen MUYLLE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2022.

*

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de soixante jours est prorogé à septante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Met het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet wordt beoogd in een wettelijk kader te voorzien dat het mogelijk maakt om in geval van een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid reisbeperkingen en het gebruik van een Passagier Lokalisatie Formulier (hierna: PLF) op te leggen.

Hoofdstuk 1 van het voorontwerp bevat definities (artikel 2 van het voorontwerp).

In hoofdstuk 2 van het voorontwerp wordt het toepassingsgebied van de aan te nemen wet geregeld (artikel 3), evenals de door de Koning bij het nemen van reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF te volgen procedure en de maximale periode gedurende welke die maatregelen mogen gelden (artikel 4).

In hoofdstuk 3 van het voorontwerp worden de reisbeperkingen bepaald die de Koning kan opleggen (artikel 5).

In hoofdstuk 4 van het voorontwerp wordt het PLF geregeld waarvan de Koning het gebruik kan opleggen (artikel 6). De Koning wordt gemachtigd om het model van het PLF te bepalen, en er wordt in de mogelijkheid voorzien om de gegevens die in het PLF moeten worden ingevuld in bepaalde gevallen door te geven aan andere personen en autoriteiten (artikel 7).

In hoofdstuk 5 van het voorontwerp wordt de controle geregeld op de naleving van reisbeperkingen of op de verplichtingen die de Koning in verband met het PLF heeft opgelegd (artikel 8) en wordt in sancties voorzien bij de niet-naleving van de ontworpen regeling (artikelen 9 en 10).

In hoofdstuk 6 van het voorontwerp wordt artikel 3, eerste lid, 7°, van de wet van 15 december 1980 ‘betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’ gewijzigd teneinde de weigering van de toegang tot het grondgebied ook mogelijk te maken bij bedreiging voor de volksgezondheid (artikel 11).

In hoofdstuk 7 van het voorontwerp, ten slotte, wordt de inwerkingtreding van de aan te nemen wet geregeld (artikel 12).

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

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving in advies 68.936/AV heeft opgemerkt, is de federale overheid bevoegd “inzake de controle van de buitengrenzen. Dit houdt in dat zij de toegang tot en het vertrek vanuit het grondgebied kan weigeren omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten,² dat zij niet-essentiële reizen van en naar het buitenland kan verbieden, en dat zij ook voorwaarden kan opleggen in verband met die toegang tot het grondgebied, zoals het invullen van het Passagier Lokalisatie Formulier (Passenger Locator Form = PLF)³ voor de afreis naar België en het bij zich houden van dat formulier tijdens de afreis naar België⁴”.⁵

Onder meer in advies 68.978/VR preciseerde de afdeling Wetgeving evenwel dat die bevoegdheid van de federale overheid “niet zover [reikt] dat deze bij de regeling van de toegang tot het grondgebied ook verplichtingen zou kunnen opleggen inzake de afzondering of quarantaine van mogelijk besmette personen of inzake het testen van deze personen.⁶ Het zijn immers de gemeenschappen en, wat het Franse taalgebied betreft, het Waalse Gewest, die bevoegd zijn voor de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, als een onderdeel van hun bevoegdheden inzake preventieve gezondheidszorg.⁷ Op grond van die bevoegdheid hebben deze deelstaten recent onder meer een aantal nieuwe regelingen uitgewerkt of bestaande regelingen

² Voetnoot 39 van het aangehaalde advies: Voornoemde adv. RvS 53.018/VR, opmerking 9.

³ Voetnoot 40 van het aangehaalde advies: Zie artikel 21, § 3, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 houdende ‘dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken’.

⁴ Voetnoot 41 van het aangehaalde advies: Zie voornoemde adviezen 68.977/VR, 68.978/VR, 68.983/VR, 68.989/VR en 69.000/VR.

⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 21, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 69.

⁶ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Adv.RvS 53.018/VR, opmerking 9: “Het gegeven dat de federale overheid bevoegd is voor de controle van de buitengrenzen impliceert nog niet dat zij in het verlengde van die controle de afzondering kan laten bevelen van besmette personen of de andere maatregelen kan nemen die geen verband houden met de toegang tot het grondgebied als dusdanig, maar veeleer met de bedreiging die erdoor ontstaat door de verspreiding van besmettelijke ziekten. Enkel indien deze maatregelen beperkt zouden blijven tot het weigeren van de toegang tot het grondgebied omwille van de aanwezigheid of de dreiging van besmettelijke ziekten, zouden ze in de federale bevoegdheid ter zake kunnen worden ingepast.”

⁷ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 4, § 2, van de wet van 31 december 1983 ‘tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap’, en met artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’ en artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’. Zie ook *Parl.St.* Senaat 1979-80, nr. 434/2, 125 en *Parl.St.* Kamer 1979-80, nr. 627/10, 52. Deze bevoegdheid werd impliciet bevestigd in adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 147-155, alsook uitdrukkelijk in adv.RvS 38.381/3 van 7 juli 2005 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van de profylactische maatregelen en de verplichte aangifte aan de cel medische bewaking van pathologieën van epidemische aard’ en in adv.RvS 53.018/VR.

aangepast met betrekking tot de contactopsporing in de strijd tegen de COVID-19-pandemie⁸ en inzake het verplichte testen en in quarantaine gaan van (vermoedelijk) besmette personen.^{9,10}

3.2. In het licht van wat voorafgaat, blijkt dat de federale overheid bevoegd is om voorliggend voorontwerp van wet aan te nemen, aangezien dat er louter toe strekt de toegang tot het grondgebied te reglementeren door de Koning ertoe te machtigen reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF op te leggen in geval van een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid, voor zover geen epidemische noodsituatie afgekondigd is. Met voorliggend voorontwerp wordt geenszins beoogd maatregelen op te leggen inzake isolatie of quarantaine van mogelijk besmette personen of inzake testing van die personen, zodat de bevoegdheden van de Gemeenschappen ter zake nageleefd worden. Wat het doorgeven van gegevens aan andere personen en autoriteiten betreft, wordt in artikel 7, § 2, van het voorontwerp bovendien alleen verwezen naar de reeds van kracht zijnde samenwerkingsakkoorden.

⁸ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Zie het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 20 juli 2020 'über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise', het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 mei 2020 'tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorgraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19', het besluit van de Waalse Regering nr. 35 van 5 mei 2020 'organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID-19', zoals gewijzigd en bekrachtigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 3 december 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', evenals het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van bijzondere machten nr. 2020/006 van 18 juni 2020 'tot het organiseren van het gezondheidskundig contactonderzoek in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie', bekrachtigd bij de ordonnantie van 4 december 2020 'houdende bekrachtiging van de besluiten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot uitvoering van de ordonnantie van 19 maart 2020 om bijzondere machten toe te kennen aan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19 en betreffende het toekennen van bijkomende opdrachten aan de bicommunautaire Dienst voor Gezondheid, Bijstand aan Personen en Gezinsbijslag'.

⁹ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Zie de artikelen 47 en 47/1 van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; artikel 10.3 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 1 juni 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention'; de artikelen 13 en 13/1 van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 19 juli 2007 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; de artikelen 47/15 en 47/15bis van de Code wallon van 29 september 2011 'de l'action sociale et de la santé'.

¹⁰ Adv.RvS 68.978/VR van 16 maart 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 8 april 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België', opmerking 6, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55/1882/001, 28-30.

VORMVEREISTEN

4.1. De gemachtigde van de minister heeft bevestigd dat om het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit verzocht is.¹¹

4.2. Als de tekst die aan de afdeling Wetgeving voorgelegd is, naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen opnieuw aan de afdeling Wetgeving voorgelegd worden overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten ‘op de Raad van State’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Fundamenteel recht op gezondheid en afweging ten opzichte van andere grondrechten

5.1. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving heeft in advies 68.936/AG herinnerd aan het volgende:¹²

“5. Luidens artikel 23 van de Grondwet waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 van de Grondwet bedoelde regel, ‘rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen’. Die rechten omvatten onder meer het recht op ‘bescherming van de gezondheid’.

Zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar arrest nr. 248.819 van 30 oktober 2020 heeft opgemerkt, legt die grondwettelijke bepaling

‘de overheid een verplichting tot handelen op en verleent [ze] zelfs aan burgers het recht om van de overheid een onmiddellijk optreden te vereisen wanneer het grondrecht op gezondheid van eenieder wordt bedreigd door de kracht van een imminente en zeer moeilijk te beheersen gezondheidscrisis die het bestaande gezondheidssysteem dreigt te doen instorten’¹³.

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft in zijn beslissing *Le Mailloux v. Frankrijk* van 5 november 2020 in dezelfde zin aldus geoordeeld:

‘Si le droit à la santé ne fait pas partie en tant que tel des droits garantis par la Convention, les États ont l’obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leur intégrité physique, y compris dans le domaine de la santé publique.’¹⁴

De bescherming van de gezondheid in een epidemische noodsituatie is voor de overheid dus een positieve verplichting, en niet zomaar een legitiem doel dat ze mag nastreven.

¹¹ Overeenkomstig artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

¹² Voornoemd advies 68.936/AV, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf>.

¹³ Voetnoot 3 van het aangehaalde advies: RvS (alg. verg.) 30 oktober 2020, nr. 248.819, *Verelst e.a.*, nr. 18.

¹⁴ Voetnoot 4 van het aangehaalde advies: EHRM 5 november 2020, beslissing *Le Mailloux v. Frankrijk*, verz. 18108/20.

6. Die positieve verplichting die inzake de bescherming van de gezondheid op de overheid rust, moet echter worden afgewogen tegen andere positieve verplichtingen waaraan die overheid eveneens moet voldoen.¹⁵ Het gaat onder meer om de verplichtingen ter waarborging van het 'recht op onderwijs',¹⁶ het 'recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid',¹⁷ het 'recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing',¹⁸ het recht op geestelijke integriteit van het kind,¹⁹ enz.

Voorts, en zelfs los van de situatie waarin andere grondrechten voor de overheid een positieve verplichting tot handelen met zich brengen, moet de verplichting van de overheid tot handelen ter bescherming van de gezondheid worden afgewogen tegen de andere grondrechten, in zoverre deze de burgers beogen te beschermen tegen inmenging van de overheid. Dat geldt onder meer voor de vrijheid van vergadering²⁰ en van vereniging,²¹ voor het recht op eigendom,²² het recht om zich vrij te verplaatsen,²³ het recht op eerbiediging van het privéleven²⁴ en het gezinsleven en van de woning.²⁵ Een lijst van de belangrijkste grondrechten in kwestie is opgesteld door met name de Europese Commissie voor Democratie door Recht (de zogenoemde Commissie van Venetië), in haar onderzoek 987/2020 van 19 juni 2020.²⁶

5.2. Voorliggend voorontwerp strekt ertoe de Koning te machtigen reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF op te leggen in geval van een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid, wat een inmenging vormt in de uitoefening van verscheidene fundamentele rechten, zoals het recht om zich vrij te verplaatsen en het recht op eerbiediging van het privéleven.

5.3. Bijgevolg moet worden nagegaan of die inmenging aanvaardbaar is in het licht van het legaliteitsbeginsel, het legitimiteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

5.4.1. Volgens de afdeling Wetgeving beantwoordt voorliggend voorontwerp op bevredigende wijze aan het legaliteitsbeginsel, zowel wat het formele als het materiele aspect ervan

¹⁵ Voetnoot 5 van het aangehaalde advies: In de volgende voetnoten worden niet alle rechtsnormen vermeld die de rechtsgrond van deze rechten vormen. De vermelde rechtsgrond geldt louter als voorbeeld.

¹⁶ Voetnoot 6 van het aangehaalde advies: Artikel 24, § 3, van de Grondwet.

¹⁷ Voetnoot 7 van het aangehaalde advies: Artikel 23, tweede lid, 1°, van de Grondwet.

¹⁸ Voetnoot 8 van het aangehaalde advies: Artikel 23, tweede lid, 5°, van de Grondwet.

¹⁹ Voetnoot 9 van het aangehaalde advies: Artikel 22bis van de Grondwet.

²⁰ Voetnoot 10 van het aangehaalde advies: Artikel 26 van de Grondwet.

²¹ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Artikel 27 van de Grondwet.

²² Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Artikel 16 van de Grondwet.

²³ Voetnoot 13 van het aangehaalde advies: Artikel 12, eerste lid, van de Grondwet en artikel 12.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO-Verdrag).

²⁴ Voetnoot 14 van het aangehaalde advies: Artikel 22 van de Grondwet.

²⁵ Voetnoot 15 van het aangehaalde advies: Artikel 15 van de Grondwet.

²⁶ Voetnoot 16 van het aangehaalde advies: Europese Commissie voor Democratie door Recht (zogenoemde Commissie van Venetië), onderzoek 987/2020 (CDL-AD(2020)014), Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions – pris en note par la Commission le 19 juin 2020 en remplacement de la 123^{ème} Session plénière, inz. "ii. Droits de l'homme susceptibles d'être affectés par l'état d'urgence", paragrafen 46-58, beschikbaar via de volgende link: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f).

betreft.²⁷ In het voorontwerp wordt immers op exhaustieve wijze het toepassingsgebied *ratione temporis* en *ratione materiae* van de in het vooruitzicht gestelde beperkingen geformuleerd.

5.4.2. Het spreekt vanzelf dat de Koning er eveneens op toe zal moeten zien dat de maatregelen die hij uitvaardigt voldoende toegankelijk zijn en nauwkeurig genoeg geformuleerd zijn opdat de toepassing ervan in redelijkheid voorzienbaar zou zijn, zoals vereist is krachtens het materieel legaliteitsbeginsel.

5.5. Volgens de afdeling Wetgeving wordt met het voorontwerp van wet wel degelijk een legitieme doelstelling nagestreefd. Het blijkt duidelijk dat de reisbeperkingen en de verplichtingen in verband met het PLF strekken ter bescherming van de volksgezondheid. In artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp wordt in die zin gepreciseerd dat de maatregelen alleen genomen mogen worden teneinde “de gevolgen van [de grensoverschrijdende] bedreiging voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken”.

5.6.1. Ten slotte meent de afdeling Wetgeving dat het evenredigheidsbeginsel eveneens nageleefd wordt.

5.6.2. Allereerst wordt in artikel 3 van het voorontwerp nauwkeurig bepaald in welke omstandigheden reisbeperkingen of verplichtingen in verband met het PLF opgelegd zullen kunnen worden. Dat kan alleen het geval zijn wanneer de volgende cumulatieve voorwaarden vervuld zijn:

- er moet een grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid zijn;
- de epidemische noodsituatie is niet afgekondigd;
- de maatregelen mogen alleen genomen worden ten aanzien van reizigers die zich naar België begeven vanuit gebieden of landen waar een besmettelijke infectieziekte bestaat waartegen inwoners van België door de eigen regelgeving worden beschermd.

5.6.3. Bovendien wordt eveneens voorzien in een aantal procedurele waarborgen teneinde te komen tot een nauwkeurige en geïnformeerde afweging van alle in het spel zijnde belangen: het vereiste van een overleg in de Ministerraad alsook de voorafgaande raadpleging van de Risk Assessment Group (“RAG”) en van de Risk Management Group.²⁸

5.6.4. Artikel 4, § 1, tweede en derde lid, van het voorontwerp bepaalt ten slotte dat de reisbeperkingen en de verplichtingen in verband met het PLF beperkt moeten zijn in de tijd: die maatregelen mogen slechts genomen worden “zolang de grensoverschrijdende bedreiging voor de volksgezondheid bestaat en dit voor een door de Koning bepaalde periode van maximaal drie maanden”. De Koning kan die maatregelen volgens dezelfde procedure verlengen, telkens voor een periode van maximaal drie maanden.

²⁷ Wat die twee aspecten betreft, zie advies 68.936/AV, nr. 70 tot 73.

²⁸ Zie artikel 4, § 1, eerste lid.

5.6.5. Opnieuw spreekt het vanzelf dat de Koning, wanneer hij gebruik zal maken van de mogelijkheid om reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF op te leggen, voor elke maatregel concreet zal moeten onderzoeken of het evenredigheidsbeginsel nageleefd wordt.

B. Vrij verkeer van personen

6. De reisbeperkingen en het gebruik van een PLF, waarin het voorontwerp voorziet, houden een beperking in van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie.²⁹

Er kan worden aangenomen dat die beperkingen een doelstelling van algemeen belang nastreven, namelijk de volksgezondheid. Luidens artikel 27, lid 1, van richtlijn 2004/38/EG³⁰ kunnen de lidstaten de vrijheid van verkeer en verblijf van burgers van de Unie en hun familieleden, ongeacht hun nationaliteit, beperken om redenen van, onder meer, de volksgezondheid.

Dergelijke beperkingen moeten evenredig zijn met het nagestreefde doel. Uit wat voorafgaat (opmerkingen 5.6.1 tot 5.6.4) kan worden afgeleid dat in beginsel aan het evenredigheidsbeginsel is voldaan. Of dat het geval is voor de maatregelen genomen ter uitvoering van de aan te nemen wet zal evenwel slechts kunnen worden beoordeeld op het ogenblik waarop ze worden genomen. Het is daarbij van wezenlijk belang dat de in artikel 4, § 1, eerste en derde lid, van het voorontwerp bedoelde adviezen van de Risk Assessment Group en de Risk Management Group opgericht door de Interministeriële Conferentie van Volksgezondheid voldoende wetenschappelijk onderbouwd zijn, teneinde een voldoende verantwoording te geven aan die beperkingen.

Daarnaast moet ervoor worden gewaakt dat de maatregelen niet discrimineren tussen lidstaten, waarbij eventuele verschillen moeten kunnen worden verantwoord, bijvoorbeeld door de verschillende epidemiologische situatie.³¹ In dat verband bepaalt artikel 29 van richtlijn 2004/38/EG bovendien dat enkel potentieel epidemische ziekten zoals gedefinieerd in de relevante instrumenten van de Wereldgezondheidsorganisatie, en andere infectieziekten of besmettelijke parasitaire ziekten een beperking van vrijheid van verkeer kunnen rechtvaardigen, en

²⁹ Er is nauwelijks rechtspraak van het Hof van Justitie over de mogelijkheid om het vrij verkeer van personen om redenen van volksgezondheid te beperken. Wel kan er worden gewezen op de hangende prejudiciële vragen over de beperkingen die België tijdens de Covid-19 pandemie heeft opgelegd, zoals gesteld bij Rb. Brussel, 7 februari 2022, *BV NORDIC INFO t. Belgische Staat* (voor de verwijzingsbeslissing, zie <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=covid&docid=257862&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=118851>), en bij het Hof van Justitie ingeschreven als hangende zaak C-128/22 NORDIC INFO.

³⁰ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG'.

³¹ Zie aanbeveling (EU) 2020/1475 van de Raad van 13 oktober 2020 'betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie', waarin, weliswaar wat betreft "de uitzonderlijke situatie die door de COVID-19-pandemie wordt veroorzaakt" (overweging 10), wordt gesteld dat beperkingen van het vrije verkeer van personen binnen de Unie die worden ingevoerd om de verspreiding van COVID-19 in te dijken, moeten worden toegepast met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, met name evenredigheid en non-discriminatie.

enkel voor zover het gastland ook zelf beschermende regelingen treft ten aanzien van de eigen onderdanen.

Ten slotte moet erop worden gewezen dat in zoverre de reisbeperkingen waarin het voorontwerp voorziet zouden worden toegepast op Belgen die naar België wensen terug te keren, uit artikel 27, lid 4, van richtlijn 2004/38/EG voortvloeit dat België de houder van een Belgische identiteitskaart of paspoort die om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid uit een andere lidstaat is verwijderd, zonder formaliteiten moet toelaten op zijn grondgebied.

De Koning zal bij het opleggen van reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF rekening moeten houden met het voorgaande.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

7. Luidens artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp kan de Koning reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF opleggen “voor zover de epidemische noodsituatie zoals bedoeld in artikel 2, 3°, van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie niet werd afgekondigd”. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande uiteengezet dat “[i]ndien de epidemische noodsituatie overeenkomstig de Pandemiewet wordt afgekondigd, (...) dit soort maatregelen evenwel [zal] moeten worden opgenomen in het koninklijk of ministerieel besluit ter uitvoering van de Pandemiewet”.

Die bepaling ligt in het verlengde van de aanbeveling die de afdeling Wetgeving in het voormelde advies 68.936/AV heeft gedaan om in de wet van 31 december 1963 ‘betreffende de civiele bescherming’ en in de wet van 15 mei 2007 ‘betreffende de civiele veiligheid’ te preciseren dat, zodra de bepalingen van wat de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’ is geworden in werking zijn getreden, het materiële toepassingsgebied van de wetten van 31 december 1963 en van 15 mei 2007 niet meer geldt voor “epidemische noodsituaties”.³²

Het voorgaande neemt niet weg dat het ogenblik waarop de Koning de epidemische noodsituatie afkondigt overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021, niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met het ogenblik waarop hij overeenkomstig artikel 4, § 1, van diezelfde wet bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de nodige maatregelen van bestuurlijke politie neemt teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken. Artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp zou bijgevolg aldus begrepen kunnen worden dat indien de Koning voorafgaand aan de afkondiging van de epidemische noodsituatie op grond van het thans voorliggende voorontwerp reisbeperkingen heeft opgelegd, die maatregelen bij de afkondiging van die noodsituatie niet langer

³² Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 54.

over een rechtsgrond zouden beschikken, terwijl nog niet op grond van de wet van 14 augustus 2021 in aangepaste maatregelen is voorzien.

Om een dergelijke situatie te vermijden, lijkt het aangewezen ter wille van de rechtszekerheid in artikel 3, § 1, van het voorontwerp te bepalen dat de door de Koning opgelegde reisbeperkingen en verplichtingen in verband met het PLF van kracht blijven totdat hij overeenkomstig artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 2021 de nodige maatregelen van bestuurlijke politie heeft genomen teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken.

Artikel 4

8.1. Luidens artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp neemt de Koning “de maatregelen bedoeld in artikel 3 bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, na het advies te hebben ingewonnen van de Risk Assessment Group en de Risk Management Group opgericht door de Interministeriële Conferentie van Volksgezondheid”. Daarmee wordt verwezen naar de organen bedoeld in de artikelen 5 en 7 van het protocol van 5 november 2018 ‘gesloten tussen de Federale Overheid en de overheden bedoeld in artikelen 128, 130 en 135 van de Grondwet, tot vaststelling van de generische structuren voor het sectoraal gezondheidsbeheer van crisissen voor de volksgezondheid en hun werkwijze voor de toepassing van het Internationaal Gezondheidsreglement (2005), en Besluit nr. 1082/2013/EU over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid’.

De ontworpen bepaling bevat geen termijn waarna, bij het uitblijven van een dergelijk advies, aan de adviesverplichting kan worden voorbijgegaan. Evenmin bevat zij een uitzondering voor het geval van hoogdringendheid, terwijl er in artikel 4, § 2, van het voorontwerp wel in een dergelijke uitzondering wordt voorzien voor het overleg met de betrokken deelstatelijke regeringen.

Het kan zinvol zijn om het voorontwerp op dit punt aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

8.2. Vermits uit artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp voortvloeit dat twee organen advies moeten geven over de overeenkomstig artikel 3 te nemen maatregelen, schrijven men in artikel 4, § 1, derde lid, van het voorontwerp “na nieuwe adviezen” (in plaats van “na een nieuw advies”).

Artikel 5

9.1. Luidens artikel 5, § 1, derde lid, van het voorontwerp bepaalt de Koning desgevallend uitzonderingen op de reisbeperkingen “zoals voor reizigers die in het bezit zijn van de op dat ogenblik geldende certificaten”.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“De Koning heeft in dit kader ook de mogelijkheid om uitzonderingen te bepalen op reisbeperkingen, bijvoorbeeld wanneer de reiziger de op dat ogenblik geldende certificaten kan voorleggen waaruit bijvoorbeeld blijkt dat hij testen heeft ondergaan en/of vaccinaties heeft gekregen. Mogelijk kan de reiziger ook een herstelcertificaat voorleggen waaruit blijkt dat hij de besmetting heeft doorstaan en er in voldoende mate van is hersteld. Uiteraard zal dit slechts kunnen voor zover de noodzakelijke testen en vaccins voor de betrokken besmettelijke infectieziekte bestaan en beschikbaar zijn. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt immers dat testen en vaccins besmettingen kunnen voorkomen of beperken. Ze bieden ook de mogelijkheid om het vrij verkeer van personen zoveel mogelijk te respecteren.”

9.2. In artikel 2, 6°, van het voorontwerp wordt het begrip “reisbeperking” als volgt gedefinieerd:

“nadere regels of voorwaarden om de toegang tot het Belgisch grondgebied te beperken, andere dan de verplichtingen in verband met het PLF”.

Het gegeven dat een persoon toegang krijgt tot het grondgebied middels het voorleggen van een certificaat waaruit blijkt dat hij is gevaccineerd of dat hij de besmetting heeft doorstaan en voldoende is hersteld, moet dan ook als een reisbeperking worden beschouwd, veeleer dan als een uitzondering hierop.

Voorts moet worden opgemerkt dat in artikel 5, § 1, tweede lid, van het voorontwerp reeds in de mogelijkheid wordt voorzien om de essentiële reizen te bepalen waarvoor de reisbeperkingen niet gelden.

Uit wat voorafgaat lijkt voort te vloeien dat artikel 5, § 1, derde lid, van het voorontwerp overbodig is en kan worden weggelaten. Dat zou enkel niet het geval zijn indien met de uitzonderingen vermeld in artikel 5, § 1, derde lid, van het voorontwerp andere gevallen bedoeld worden die, in tegenstelling tot de certificaten waarvan in die bepaling gewag wordt gemaakt, niet zouden kunnen worden beschouwd als een nadere regeling of voorwaarde voor de toegang tot het Belgische grondgebied. Indien dat zo is, zou minstens in de memorie van toelichting moeten worden gepreciseerd over welke andere gevallen dan certificaten het gaat.

Artikel 7

10.1. Naar luid van artikel 7, § 1, van het voorontwerp bepaalt de Koning het model van het PLF “onverminderd artikel 4, § 2”.

Die bepaling waarnaar wordt verwezen voorziet in een overleg met de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten wanneer de reisbeperkingen en verplichtingen inzake het PLF die de Koning zinnens is op te leggen een rechtstreekse weerslag hebben op beleidsdomeinen die binnen de bevoegdheid van de deelstaten vallen. Het overleg heeft met andere woorden betrekking op de aard en de omvang van de reisbeperkingen of op de verplichtingen inzake het PLF en niet op het model van het PLF. Er valt ook niet goed in te zien in welke mate de inhoud van dat model een weerslag kan hebben op de bevoegdheden van de gemeenschappen of de gewesten.

Bijgevolg is het zinsdeel “, onverminderd artikel 4, § 2” overbodig en kan het worden weggelaten.

10.2. In artikel 7, § 2, van het voorontwerp wordt verwezen naar de “Algemene Verordening Gegevensbescherming”, zonder nadere precisering. Die verwijzing dient aangevuld te worden met de opgave van de volledige titel, met inbegrip van de datum ervan.

10.3. In artikel 7, § 2, van het voorontwerp wordt bepaald dat de persoonsgegevens die in het model van het PLF ingevuld moeten worden alleen doorgegeven mogen worden aan de personen en autoriteiten die opgesomd worden in artikel 26 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 ‘tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’ voor de doeleinden zoals bepaald in de artikelen 3 en 4 van het samenwerkingsakkoord van 24 maart 2021 ‘tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de gegevensoverdracht van noodzakelijke gegevens naar de gefedereerde entiteiten, de lokale overheden of politiediensten met als doel het handhaven van de verplichte quarantaine of testing van de reizigers komende van buitenlandse zones bij wie een quarantaine of testing verplicht is bij aankomst in België’ en in artikel 22 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 “na de beraadslaging, zoals bedoeld in artikel 11 van de wet van 21 augustus 2008 houdende oprichting en organisatie van het eHealth-platform, door de kamer ‘sociale zekerheid en gezondheid’ van het Informatieveiligheidscomité”.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 67.719/VR van 15 juli 2020 het volgende opgemerkt wat betreft de bevoegdheden die, bij de toen voorliggende tekst, opgedragen werden aan de kamer “sociale zekerheid en gezondheid” van het Informatieveiligheidscomité:

“27. Bij de artikelen 11, § 3, en 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de kamer sociale zekerheid en gezondheid van het informatieveiligheidscomité, wat betreft bepaalde aspecten van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het informatieveiligheidscomité,³³ is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een

³³ Voetnoot 49 van het aangehaalde advies: Zie in dat verband trouwens ook de kritiek die de Raad van State ter zake reeds had geformuleerd in adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018 ‘tot oprichting van het informatieveiligheidscomité en tot wijziging van diverse wetten betreffende de uitvoering van verordening (EU) 2016/679 van 27 april 2016 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 140-142.

niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.³⁴

Daar komt nog bij dat het informatieveiligheidscomité een federale instelling is en dat een delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een dergelijke instelling neerkomt op een afstand van bevoegdheden in hoofde van de deelstaten die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn.

De conclusie is dan ook dat de beoogde delegaties aan het informatieveiligheidscomité moeten worden omgevormd tot delegaties aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, zoals in artikel 14, § 9, van het samenwerkingsakkoord, althans onder de voorwaarde dat geen nieuwe essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens worden geregeld, maar hooguit de concretisering van hetgeen reeds voortvloeit uit het huidige samenwerkingsakkoord. Indien dat niet mogelijk is, moet het huidige samenwerkingsakkoord eerst worden aangevuld.”³⁵

In gelijklopende zin heeft het Grondwettelijk Hof, in zijn arrest 110/2022 van 22 september 2022, het volgende geoordeeld met betrekking tot artikel 11, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020³⁶, gelezen in samenhang met artikel 10, § 3, tweede zin ervan, krachtens welke bepaling de kamer “sociale zekerheid en gezondheid” van het Informatieveiligheidscomité gemachtigd is om na beraadslaging persoonsgegevens aan derde partijen mee te delen:

“B.38.2. Uit het voorgaande blijkt dat de beraadslagingen van het Informatieveiligheidscomité met name voor de personen wier verwerking van persoonsgegevens door dat Comité wordt toegestaan, een bindende draagwijdte hebben. Die beraadslagingen worden aan een zwakke controle van de Gegevensbeschermingsautoriteit onderworpen omdat die het Informatieveiligheidscomité

³⁴ Voetnoot 50 van het aangehaalde advies: Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.”

³⁵ Advies 67.719/VR van 15 juli 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 9 oktober 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67719.pdf>.

³⁶ Samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 tussen de Federale staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Duitstalige Gemeenschap en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, ‘betreffende de gezamenlijke gegevensverwerking door Sciensano en de door de bevoegde gefedereerde entiteiten of door de bevoegde agentschappen aangeduide contactcentra, gezondheidsinspecties en mobiele teams in het kader van een contactonderzoek bij personen die (vermoedelijk) met het coronavirus COVID-19 besmet zijn op basis van een gegevensbank bij Sciensano’.

enkel kan vragen om een beslissing die zij onwettig zou achten, te ‘heroverwegen’ en advies te verlenen over de ingevolge die vraag gewijzigde beraadslaging. Hoewel aan de betrokken personen geen jurisdictioneel beroep tegen de beraadslagingen van het Informatieveiligheidscomité wordt ontzegd, wordt hun wel de waarborg ontnomen dat die aan parlementaire controle worden onderworpen. Noch de benoeming en de ontheffing van hun opdracht van de leden van het Informatieveiligheidscomité door de Kamer van volksvertegenwoordigers, noch de verplichting om jaarlijks het beknopt verslag over de vervulling van de opdrachten van het Informatieveiligheidscomité op de website van de Kruispuntbank en op de website van het eHealth-platform te publiceren, lijken immers op een dergelijke controle.

B.39. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft opgemerkt in haar advies nr. 63.202/2 van 26 april 2018 over het voorontwerp van wet dat de wet van 5 september 2018 is geworden, ‘wordt bij de AVG [...] een verplichting inzake onafhankelijkheid opgelegd aan de toezichthoudende autoriteit en niet aan de overheidsinstanties die persoonsgegevens verwerken of dergelijke verwerkingen toestaan zonder dat ze het statuut van een dergelijke toezichthoudende autoriteit krijgen, en die net onder het toezicht van de toezichthoudende autoriteit moeten worden geplaatst’ (*Parl. St.*, Kamer, 2017-2018, DOC 54-3185/001, p. 129). De bepalingen, maatregelen en voorwaarden die de lidstaten krachtens artikel 6, lid 2, artikel 9, lid 2, punt i), en artikel 9, lid 4, van de AVG kunnen aannemen, doen niets af aan die vaststelling.

Door de kamer ‘sociale zekerheid en gezondheid’ van het Informatieveiligheidscomité, waarvan het statuut niet wordt gepreciseerd in de wet, noch de beoordelingsbevoegdheid erbij wordt afgebakend, te machtigen tot het nemen van beslissingen inzake de verwerking van persoonsgegevens die voor derden bindend zijn, zonder dat dergelijke beslissingen aan parlementaire controle kunnen worden onderworpen, ontzegt artikel 11, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020, in samenhang gelezen met artikel 10, § 3, tweede zin, ervan, de betrokken personen de garantie van een dergelijke controle, zonder dat zulks te rechtvaardigen valt op grond van een vereiste die voortvloeit uit het recht van de Europese Unie.

De wetgevers hebben bovendien essentiële elementen van de in B.36.2 vermelde mededeling van persoonsgegevens aan derden gedelegeerd, door niet te bepalen wie de ontvangers van die mededeling zijn.”

In tegenstelling tot hetgeen het geval was met het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020 waarmee ingestemd is bij de wetbepalingen die bestreden werden in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het voormelde arrest, wordt in het voorontwerp de kamer “sociale zekerheid en gezondheid” van het Informatieveiligheidscomité niet gemachtigd om de categorieën van personen en autoriteiten te bepalen waaraan persoonsgegevens kunnen worden doorgegeven. Die categorieën worden bepaald in artikel 26 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 waarnaar artikel 7, § 2, van het voorontwerp verwijst. Het voorgaande neemt niet weg dat, indien de beraadslaging van de kamer “sociale zekerheid en gezondheid” van het Informatieveiligheidscomité waarvan sprake is in datzelfde artikel 7, § 2, beschouwd moet worden als een “beslissing inzake de verwerking van persoonsgegevens die voor derden bindend [is]”³⁷, die beraadslaging niet aanvaardbaar lijkt in het licht van de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof door het ontbreken van een parlementaire controle en ze bijgevolg weggelaten zou moeten worden.

³⁷ Zie GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.39, tweede alinea.

Artikel 12

11. Bij artikel 12 wordt het aan de Koning overgelaten om de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen wet te bepalen (met uitzondering van hoofdstuk 6 dat in werking treedt op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad).

Er dient een uiterste datum bepaald te worden waarop de Koning deze wet in werking kan laten treden, opdat Hij door zijn stilzitten niet voorbij zou kunnen gaan aan de wil van de wetgever.³⁸

*

³⁸ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 154.1.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à instaurer un cadre légal permettant d'imposer, en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, des restrictions de voyage et l'utilisation d'un Formulaire de Localisation du Passager (ci-après : PLF).

Le chapitre 1^{er} de l'avant-projet comporte des définitions (article 2 de l'avant-projet).

Le chapitre 2 de l'avant-projet règle le champ d'application de la loi dont l'adoption est envisagée (article 3), ainsi que la procédure à suivre par le Roi lors de l'adoption des restrictions de voyage et des obligations liées au PLF et la période maximale pendant laquelle ces mesures peuvent s'appliquer (article 4).

Le chapitre 3 de l'avant-projet précise les restrictions de voyage que le Roi peut imposer (article 5).

Le chapitre 4 de l'avant-projet règle le PLF dont le Roi peut imposer l'utilisation (article 6). Le Roi est habilité à déterminer le modèle du PLF, et la possibilité est prévue de transmettre, dans certains cas, les données qui doivent être complétées dans le PLF à d'autres personnes et autorités (article 7).

Le chapitre 5 de l'avant-projet règle le contrôle du respect des restrictions de voyage ou des obligations imposées par le Roi en rapport avec le PLF (article 8) et prévoit des sanctions en cas de non-respect de la réglementation en projet (articles 9 et 10).

Le chapitre 6 de l'avant-projet modifie l'article 3, alinéa 1^{er}, 7^o, de la loi du 15 décembre 1980 'sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers' afin de permettre également le refus d'accès au territoire en cas de menace pour la santé publique (article 11).

Enfin, le chapitre 7 de l'avant-projet règle l'entrée en vigueur de la loi dont l'adoption est envisagée (article 12).

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

COMPÉTENCE

3.1. Comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG, l'autorité fédérale est compétente « en matière de contrôle des frontières extérieures. Cela implique qu'elle peut refuser l'accès au territoire et la sortie de celui-ci en raison de la présence ou de la menace de maladies contagieuses ², qu'elle peut interdire les voyages non essentiels vers et en provenance de l'étranger, et qu'elle peut également imposer des conditions concernant cette entrée sur le territoire, comme l'obligation de remplir le Formulaire de localisation du Passager (*Passenger Locator Form* = PLF) ³ avant le voyage en Belgique et de l'avoir sur soi pendant le voyage en Belgique ⁴ » ⁵.

Toutefois, dans son avis 68.978/VR, notamment, la section de législation a précisé que ces compétences de l'autorité fédérale « ne sont pas à ce point étendues qu'elle pourrait également, lors du règlement de l'accès au territoire, imposer des conditions en matière d'isolement ou de quarantaine de personnes potentiellement infectées ou en matière de tests de dépistage de ces personnes ⁶. Ce sont en effet les communautés et, pour ce qui concerne la région de langue française, la Région wallonne qui sont compétentes pour le dépistage des maladies infectieuses et la lutte contre celles-ci, comme le COVID-19, en tant que composante de leurs compétences en matière de médecine préventive ⁷. Sur la base de cette compétence, ces entités fédérées ont récemment adopté, notamment, un certain nombre de nouvelles réglementations ou adapté des réglementations existantes en matière de traçage des contacts dans la lutte contre la pandémie du

² Note de bas de page 39 de l'avis cité : Avis C.E. n° 53.018/VR précité, observation 9.

³ Note de bas de page n° 40 de l'avis cité : Voir l'article 21, § 3, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19'.

⁴ Note de bas de page n° 41 de l'avis cité : Voir les avis C.E. n°s 68.977/VR, 68.978/VR, 68.983/VR, 68.989/VR et 69.000/VR précités.

⁵ Avis 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 21, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 69.

⁶ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Avis n° 53.018/VR, observation n° 9 : « Le fait que l'autorité fédérale est compétente pour contrôler les frontières extérieures ne signifie pas pour autant que, dans le prolongement de ce contrôle, elle peut faire ordonner l'isolement de personnes contaminées ou prendre les autres mesures qui sont sans rapport avec l'accès au territoire en tant que tel, mais qui ont plutôt un lien avec la menace qui en résulte du fait de la propagation de maladies contagieuses. Ce n'est que si ces mesures se limitent au refus de l'accès au territoire en raison de la présence ou de la menace de maladies contagieuses qu'elles pourraient s'inscrire dans la sphère de compétence fédérale en la matière ».

⁷ Note de bas de page 10 de l'avis cité : L'article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 4, § 2, de la loi du 31 décembre 1983 'de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone', et avec l'article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', l'article 3, 6°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et avec l'article 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. Voir également *Doc. parl.*, Sénat, 1979-80, n° 434/2, p. 125 et *Doc. parl.*, Chambre, 1979-80, n° 627/10, p. 52. Cette compétence a été implicitement confirmée dans l'avis n° 34.339/AG donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2002-03, n° 1709/1, pp. 147-155, ainsi que expressément dans les avis n° 38.381/3 donné le 7 juillet 2005 sur un projet d'arrêté royal 'établissant les mesures prophylactiques et la déclaration obligatoire à la cellule de vigilance sanitaire de pathologies présentant un caractère épidémique' et n° 53.018/VR.

COVID-19⁸ et en matière de tests et de mise en quarantaine obligatoires de personnes (potentiellement) infectées⁹ »¹⁰.

3.2. Au vu de ce qui précède, l'autorité fédérale est compétente pour adopter l'avant-projet de loi à l'examen, dès lors que celui-ci se limite à réglementer l'accès au territoire en habilitant le Roi à imposer des restrictions de voyage et des obligations liées au PLF en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, dans les cas où une situation d'urgence épidémique n'a pas été déclarée. L'avant-projet à l'examen ne vise nullement à imposer des conditions en matière d'isolement ou de quarantaine de personnes potentiellement infectées ou en matière de tests de dépistage de ces personnes et respecte, ce faisant, la compétence des Communautés en la matière. En outre, en ce qui concerne la transmission de données aux autres personnes et autorités, l'article 7, § 2, de l'avant-projet, se limite à se référer aux accords de coopération déjà en vigueur.

FORMALITES

4.1. Ainsi que l'a confirmé le délégué du Ministre, l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité¹¹.

⁸ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Voir le décret de la Communauté germanophone du 20 juillet 2020 'über die Rückverfolgung von Infektionsketten im Rahmen der Bekämpfung der Coronavirus (COVID-19) Gesundheitskrise', le décret de la Communauté flamande du 29 mai 2020 'tot organisatie van het centrale contactonderzoek door een samenwerkingsverband van externe partners, het lokale contactonderzoek door lokale besturen of zorgraden en tot organisatie van de COVID-19-teams in het kader van COVID-19', l'arrêté du Gouvernement wallon n° 35 du 5 mai 2020 'organisant le tracing socio-sanitaire dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID-19', tel que modifié et confirmé par le décret de la Région wallonne du 3 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au COVID-19 pour les matières visées à l'article 138 de la Constitution', ainsi que l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune n° 2020/006 du 18 juin 2020 'organisant le suivi sanitaire des contacts dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19', confirmé par l'ordonnance du 4 décembre 2020 'portant confirmation des arrêtés du Collège réuni de la Commission communautaire commune pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire du COVID19 et relative à l'octroi de missions complémentaires à l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales'.

⁹ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Voir les articles 47 et 47/1 du décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid'; l'article 10.3 du décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 'zur Gesundheitsförderung und zur medizinischen Prävention'; les articles 13 et 13/1 de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 'relative à la politique de prévention en santé'; les articles 47/15 et 47/15bis du Code wallon du 29 septembre 2011 'de l'action sociale et de la santé'.

¹⁰ Avis 68.978/VR du 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', observation 6, *Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1882/001, pp. 28-30.

¹¹ Conformément à l'article 36, § 4, 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)'.

4.2. Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient lui être soumises à nouveau, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATIONS GENERALES

A. Droit fondamental à la santé et mise en balance avec d'autres droits fondamentaux

5.1. Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis n° 68.936/AG ¹²,

« 5. Aux termes de l'article 23 de la Constitution, la loi, le décret et la règle visée à l'article 134 de la Constitution 'garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice'. Ces droits comprennent notamment le droit 'à la protection de la santé'.

Ainsi que l'a rappelé le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans son arrêt n° 248.819 du 30 octobre 2020, cette disposition constitutionnelle

(traduction) 'impose à l'autorité une obligation d'agir et confère même aux citoyens le droit d'exiger une intervention immédiate de l'autorité, lorsque le droit fondamental à la santé de chacun est menacé par la puissance d'une crise sanitaire imminente et très difficilement maîtrisable, qui risque de faire s'écrouler le système de santé existant' ¹³.

Dans sa décision *Le Mailloux c. France* du 5 novembre 2020, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré dans le même sens que,

'[s]i le droit à la santé ne fait pas partie en tant que tel des droits garantis par la Convention, les États ont l'obligation positive de prendre les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leur intégrité physique, y compris dans le domaine de la santé publique' ¹⁴.

La protection de la santé en cas de situation d'urgence épidémique constitue par conséquent une obligation positive dans le chef des autorités publiques, et non un simple objectif légitime qu'il leur serait loisible de poursuivre.

6. Cette obligation positive, à charge des autorités publiques en matière de protection de la santé, doit cependant être mise en balance avec d'autres obligations positives dont lesdites autorités sont également destinataires ¹⁵. Il en va, notamment, de celles qui garantissent le 'droit à l'enseignement' ¹⁶, le 'droit au travail et au libre exercice d'une

¹² Avis n° 68.936/AG précité, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>.

¹³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : C.E. (ass. gén.), 30 octobre 2020, n° 248.819, *Verelst et consorts*, point 18.

¹⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis cité : Cour eur. D.H., req. N° 18108/20, décision *Le Mailloux c. France* du 5 novembre 2020.

¹⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : Dans les notes de bas de page qui suivent, il est renoncé à indiquer l'intégralité des normes juridiques qui fondent ces droits ; le fondement juridique qui est mentionné l'est à titre simplement exemplatif.

¹⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Article 24, § 3, de la Constitution

activité professionnelle¹⁷, le 'droit à l'épanouissement culturel et social'¹⁸, le droit à l'intégrité psychique des enfants¹⁹, etc.

Par ailleurs, et en dehors même de la situation où d'autres droits fondamentaux font naître une obligation positive d'agir dans le chef des autorités publiques, l'obligation des autorités publiques d'agir en matière de protection de la santé doit être mise en balance avec les autres droits fondamentaux dans la mesure où ceux-ci visent à protéger les citoyens contre l'ingérence de l'autorité publique. Il va notamment ainsi de la liberté de réunion²⁰ et d'association²¹, du droit de propriété²², du droit de circuler librement²³, du droit au respect de la vie privée et familiale²⁴ et de la protection du domicile²⁵. Une liste des principaux droits fondamentaux ainsi concernés a notamment été dressée par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (dite Commission de Venise) dans son Étude 987/2020 du 19 juin 2020²⁶ ».

5.2. L'avant-projet à l'examen entend habiliter le Roi à imposer des restrictions aux voyages et des obligations liées au PLF en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, ce qui constitue une ingérence dans l'exercice de plusieurs droits fondamentaux, tels le droit de circuler librement et le droit au respect de la vie privée.

5.3. Il convient par conséquent de contrôler l'admissibilité de cette ingérence au regard des principes de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

5.4.1. Selon la section de législation l'avant-projet à l'examen répond d'une manière satisfaisante au principe de légalité, tant dans son volet formel que matériel²⁷. L'avant-projet formule en effet, de manière exhaustive, le champ d'application temporel et matériel des restrictions envisagées.

5.4.2. Il va de soi que le Roi devra également veiller à ce que les mesures qu'Il édicte soient suffisamment accessibles et formulées de manière suffisamment précise pour rendre leur application raisonnablement prévisible, ainsi que le requiert le principe de légalité matérielle.

¹⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Article 23, alinéa 2, 1°, de la Constitution.

¹⁸ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Article 23, alinéa 2, 5°, de la Constitution.

¹⁹ Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Article 22bis de la Constitution.

²⁰ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Article 26 de la Constitution.

²¹ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Article 27 de la Constitution.

²² Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Article 16 de la Constitution.

²³ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution et article 12.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

²⁴ Note de bas de page n° 14 de l'avis cité : Article 22 de la Constitution.

²⁵ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : Article 15 de la Constitution.

²⁶ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (dite Commission de Venise), Étude 987/2020 (CDL-AD(2020)014), Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions – pris en note par la Commission le 19 juin 2020 en remplacement de la 123^{ème} Session plénière, spéc. point « ii. Droits de l'homme susceptibles d'être affectés par l'état d'urgence », par. 46 à 58 ; accessible au lien : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)014-f).

²⁷ Sur ces deux volets, voir l'avis n° 68.936/AG, nos 70 à 73.

5.5. Selon la section de législation l'avant-projet de loi poursuit bien un but légitime. Il ressort clairement que les restrictions aux voyages et les obligations liées au PLF visent à protéger la santé publique. L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet précise en ce sens que les mesures ne peuvent être prises que dans le but « de prévenir ou de limiter les conséquences de [la] menace [transfrontalière] pour la santé publique ».

5.6.1. Enfin, la section de législation estime que le principe de proportionnalité est lui aussi respecté.

5.6.2. Tout d'abord, l'article 3 de l'avant-projet circonscrit avec précision les circonstances dans lesquelles des restrictions de voyage et des obligations liées au PLF pourront être imposées. Cela ne pourra être le cas que si les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

- il doit y avoir une menace transfrontalière pour la santé publique ;
- la situation d'urgence épidémique n'a pas été déclarée ;
- les mesures ne peuvent être prises qu'à l'égard des voyageurs qui se rendent en Belgique au départ de zones ou de pays où existe une maladie infectieuse contagieuse contre laquelle les habitants de la Belgique sont protégés par leur propre réglementation.

5.6.3. Par ailleurs, un certain nombre de garanties procédurales sont également prévues afin de procéder à une mise en balance soigneuse et éclairée de tous les intérêts en cause : l'exigence d'une délibération en Conseil des Ministres ainsi que la consultation préalable du Risk Assessment Group (« RAG ») et du Risk Management Group²⁸.

5.6.4. L'article 4, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, de l'avant-projet précise enfin que les restrictions de voyage et les obligations liées au PLF doivent être limitées dans le temps : elles ne peuvent être prises « que tant qu'existe la menace transfrontalière pour la santé publique, et ce pour une période déterminée par le Roi de maximum trois mois ». En suivant la même procédure, le Roi peut prolonger ces mesures, chaque fois pour une période maximale de trois mois.

5.6.5. À nouveau, il va de soi que le Roi lorsqu'il fera usage de la possibilité d'imposer des restrictions de voyage et des obligations liées au PLF devra, pour chaque mesure, examiner concrètement s'il est satisfait au principe de proportionnalité.

²⁸ Cfr. article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

B. Libre circulation des personnes

6. Les restrictions de voyage et l'utilisation d'un PLF, prévues par l'avant-projet, restreignent la libre circulation des personnes au sein de l'Union européenne ²⁹.

On peut admettre que ces restrictions poursuivent un objectif d'intérêt général, à savoir la santé publique. Aux termes de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE ³⁰, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité, notamment pour des raisons de santé publique.

De telles restrictions doivent être proportionnées à l'objectif poursuivi. Il peut se déduire de ce qui précède (observations 5.6.1 à 5.6.4) qu'en principe, il a été satisfait au principe de proportionnalité. La question de savoir si tel est le cas des mesures prises en exécution de la loi dont l'adoption est envisagée ne pourra toutefois être appréciée qu'au moment de leur adoption. À cet égard, il est essentiel que les avis visés à l'article 4, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 3, de l'avant-projet, du Risk Assessment Group et du Risk Management Group créés par la Conférence interministérielle de Santé publique reposent sur une base scientifique suffisante afin de donner une justification adéquate à ces restrictions.

En outre, il y aura lieu de veiller à ce que les mesures ne soient pas discriminatoires entre les États membres, les différences éventuelles devant pouvoir se justifier, par exemple en raison d'une situation épidémiologique différente ³¹. À ce sujet, l'article 29 de la directive 2004/38/CE dispose que seules les maladies potentiellement épidémiques définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses peuvent justifier une restriction à libre circulation, et seulement si elles font également, dans le pays d'accueil lui-même, l'objet de dispositions de protection à l'égard de ses propres ressortissants.

Enfin, il convient de noter que dans la mesure où les restrictions de voyage prévues par l'avant-projet seraient appliquées aux Belges souhaitant rentrer en Belgique, il résulte de l'article 27, paragraphe 4, de la directive 2004/38/CE que la Belgique doit permettre au titulaire d'une carte d'identité ou d'un passeport belge qui a été éloigné d'un autre État membre pour des

²⁹ Il n'existe pratiquement pas de jurisprudence de la Cour de justice sur la possibilité de restreindre la libre circulation des personnes pour des raisons de santé publique. Toutefois, on peut relever les questions préjudicielles pendantes relatives aux restrictions imposées par la Belgique durant la pandémie de Covid-19, telles que celle posée par Civ. Bruxelles, 7 février 2022, *BV NORDIC INFO c. État belge* (pour la décision de renvoi, voir <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=covid&docid=257862&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=118851>), et inscrite auprès de la Cour de justice comme affaire en cours C-128/22 NORDIC INFO.

³⁰ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE'.

³¹ Voir la recommandation (UE) 2020/1475 du Conseil du 13 octobre 2020 'relative à une approche coordonnée de la restriction de la libre circulation en réaction à la pandémie de COVID-19' qui indique, certes à propos de « la situation exceptionnelle causée par la pandémie de COVID-19 » (considérant 10), que des restrictions à la libre circulation des personnes dans l'Union instaurées en vue d'enrayer la propagation du COVID-19, doivent être appliquées dans le respect des principes généraux du droit de l'Union, en particulier ceux de proportionnalité et de non-discrimination.

raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique de rentrer sur son territoire sans aucune formalité.

Lors de l'imposition de restrictions de voyage et d'obligations liées au PLF, le Roi devra en tenir compte.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

7. Selon l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le Roi peut imposer des restrictions de voyage et des obligations liées au PLF « pour autant que la situation d'urgence épidémique telle que visée à l'article 2, 3^o, de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, n'ait pas été déclarée ». L'exposé des motifs indique à ce sujet que « [t]outefois, si la situation d'urgence épidémique est déclarée conformément à la Loi pandémie, ce type de mesures devra être inclus dans l'arrêté royal ou ministériel pris en application de la Loi pandémie ».

Cette disposition s'inscrit dans le prolongement de la recommandation que la section de législation a formulée dans l'avis 68.936/AG précité visant à préciser, dans les lois des 31 décembre 1963 'sur la protection civile' et 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile', que, dès l'entrée en vigueur des dispositions de ce qui est devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', le champ d'application matériel des lois des 31 décembre 1963 et 15 mai 2007 ne s'étend plus au cas de « situations d'urgence épidémique »³².

Il n'en demeure pas moins que le moment où le Roi déclare la situation d'urgence épidémique, conformément à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 14 août 2021, ne correspond pas nécessairement au moment où, conformément à l'article 4, § 1^{er}, de cette même loi, Il adopte par arrêté délibéré en Conseil des ministres les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique. L'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet pourrait dès lors être compris en ce sens que si le Roi, préalablement à la déclaration de la situation d'urgence épidémique, a imposé des restrictions de voyage sur la base de l'avant-projet actuellement à l'examen, ces mesures seraient dépourvues d'un fondement juridique lors de la déclaration de cette situation d'urgence, alors qu'il n'a pas encore été prévu de mesures adaptées sur la base de la loi du 14 août 2021.

Afin d'éviter pareille situation, il semble recommandé, dans un souci de sécurité juridique, de prévoir à l'article 3, § 1^{er}, de l'avant-projet, que les restrictions de voyage et les obligations liées au PLF, imposées par le Roi, restent en vigueur jusqu'à ce qu'Il ait adopté les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique, conformément à l'article 4, § 1^{er}, de la loi du 14 août 2021.

³² Avis 68.936/AG, observation 54.

Article 4

8.1. Selon l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, le Roi prend « les mesures visées à l'article 3 par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, après avoir recueilli l'avis du Risk Assessment Group et du Risk Management Group créés par la Conférence interministérielle de Santé publique ». Ce faisant, il est fait référence aux organes visés aux articles 5 et 7 du protocole du 5 novembre 2018 'conclu entre l'autorité fédérale et les autorités visées dans les articles 128, 130 et 135 de la Constitution, établissant les structures génériques pour la gestion sectorielle santé des crises de santé publique et leur mode de fonctionnement pour l'application du Règlement Sanitaire International (2005), et la décision n° 1082/2013/UE relative aux menaces transfrontières graves sur la santé'.

La disposition en projet ne contient aucun délai à l'expiration duquel, en l'absence d'un tel avis, il peut être passé outre à l'obligation de consultation. Elle ne contient pas non plus d'exception en cas d'urgence, alors que l'article 4, § 2, de l'avant-projet prévoit effectivement une telle exception pour la concertation avec les gouvernements fédérés concernés.

Il pourrait être judicieux de réexaminer l'avant-projet sur ce point.

8.2. Dès lors qu'il résulte de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet que deux organes doivent donner un avis sur les mesures à prendre conformément à l'article 3, on écrira à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet « après de nouveaux avis » (au lieu de « après un nouvel avis »).

Article 5

9.1. Selon l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, le Roi détermine, le cas échéant, les exceptions à ces restrictions de voyage, « comme pour les voyageurs en possession de certificats applicables à ce moment ».

L'exposé des motifs indique à ce propos ce qui suit :

« Dans ce contexte, le Roi a également la possibilité de prévoir des exceptions aux restrictions de voyage, par exemple lorsque le voyageur peut présenter des certificats applicables à ce moment attestant par exemple qu'il a subi des tests et/ou reçu des vaccins. Le voyageur peut également être en mesure de présenter un certificat de rétablissement prouvant qu'il a résisté à l'infection et s'est suffisamment rétabli. Bien entendu, cela ne sera possible que si les tests et les vaccins nécessaires pour la maladie infectieuse contagieuse concernée existent et sont disponibles. Après tout, les recherches scientifiques montrent que des tests et des vaccins peuvent prévenir ou réduire les infections. Ils offrent également la possibilité de respecter autant que possible la libre circulation des personnes ».

9.2. L'article 2, 6°, de l'avant-projet définit la notion de « restrictions de voyage » comme suit :

« modalités ou conditions en vue de restreindre l'accès au territoire belge, autres que les obligations liées au PLF ».

Le fait qu'une personne ait accès au territoire sur présentation d'un certificat attestant qu'elle est vaccinée ou qu'elle a résisté à l'infection et est suffisamment rétablie, doit dès lors être considéré comme une restriction de voyage plutôt que comme une exception à celle-ci.

Il faut par ailleurs observer que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet prévoit déjà la possibilité de déterminer les voyages essentiels pour lesquels les restrictions de voyage ne sont pas d'application.

Il semble découler de ce qui précède que l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet est superflu et peut être omis. Tel ne serait pas le cas uniquement si les exceptions citées à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet visaient d'autres cas qui, contrairement aux certificats dont cette disposition fait mention, ne pourraient pas être considérés comme une modalité ou condition d'accès au territoire belge. Si tel est le cas, l'exposé des motifs devrait au moins préciser les cas autres que les certificats dont il s'agit.

Article 7

10.1. Aux termes de l'article 7, § 1^{er}, de l'avant-projet, le Roi détermine le modèle du PLF, « sans préjudice de l'article 4, § 2 ».

Cette disposition à laquelle il est fait référence prévoit une concertation avec les gouvernements des communautés et des régions lorsque les restrictions de voyage et les obligations liées au PLF que le Roi envisage d'imposer ont un impact direct sur des domaines politiques relevant de la compétence des entités fédérées. Autrement dit, la concertation porte sur la nature et l'importance des restrictions de voyage ou sur les obligations liées au PLF et non sur le modèle du PLF. On n'aperçoit pas non plus clairement dans quelle mesure le contenu de ce modèle peut avoir un impact sur les compétences des communautés ou des régions.

Par conséquent, le membre de phrase « , sans préjudice de l'article 4, § 2 » est superflu et peut être omis.

10.2. L'article 7, § 2, de l'avant-projet se réfère au « Règlement Général sur la Protection des Données », sans plus amples précisions. Il convient de le compléter par l'indication de son intitulé complet et sa date.

10.3. L'article 7, § 2, de l'avant-projet prévoit que les données à caractère personnel à inscrire dans le modèle du PLF ne peuvent être transmises qu'aux personnes et autorités énumérées à l'article 26 de l'accord de coopération du 14 juillet 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' pour les finalités prévues aux articles 3 et 4 de 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' et à l'article 22 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, « après la délibération, visée à l'article 11 de la loi du 21 août 2008 relative à l'institution et à l'organisation de la plate-forme eHealth, par la Chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information ».

Dans son avis n° 67.719/VR donné le 15 juillet 2020, la section de législation a observé ce qui suit à propos des compétences qui, dans le texte alors sous examen, avaient été déléguées à la chambre « Sécurité sociale et Santé » du Comité de sécurité de l'information :

« 27. Les articles 11, § 3, et 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération prévoient une délégation de pouvoir réglementaire à la chambre 'Sécurité sociale et Santé' du Comité de sécurité de l'information, en ce qui concerne certains aspects de la réglementation du traitement des données à caractère personnel.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme le comité de sécurité de l'information³³, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique³⁴.

Par ailleurs, le Comité de sécurité de l'information est un organisme fédéral et une délégation de pouvoir réglementaire à un tel organisme s'analyse comme un abandon de compétences de la part des entités fédérées qui sont parties à l'accord de coopération.

En conclusion, les délégations visées accordées au Comité de sécurité de l'information doivent être transformées en délégations à un accord de coopération d'exécution, à l'instar de l'article 14, § 9, de l'accord de coopération, pour autant du moins qu'il ne règle aucun nouvel élément essentiel du traitement des données à caractère

³³ *Note de bas de page n° 49 de l'avis cité* : Voir d'ailleurs à cet égard la critique qu'avait déjà formulée le Conseil d'État en la matière dans son avis C.E. 63.202/2 du 26 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018 'instituant le comité de sécurité de l'information et modifiant diverses lois concernant la mise en 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, 2017-18, n° 54-3185/001, pp. 140-142.

³⁴ *Note de bas de page n° 50 de l'avis cité* : Comparer avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes »; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ».

personnel, mais concrétise tout au plus ce qui découle déjà de l'actuel accord de coopération. Si cela ne s'avère pas possible, cet accord de coopération sera d'abord complété »³⁵.

En sens convergent, la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022, a jugé ce qui suit à propos de l'article 11, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 25 août 2020³⁶, lu en combinaison avec son article 10, § 3, seconde phrase, en vertu duquel la chambre « Sécurité sociale et Santé » du Comité de sécurité de l'information est habilitée à autoriser, par voie de délibérations, la communication à des tiers des données à caractère personnel :

« B.38.2. Il ressort de ce qui précède que les délibérations du Comité de sécurité de l'information ont une portée contraignante notamment pour les personnes dont le traitement des données personnelles est autorisé par ce Comité. Ces délibérations sont soumises à un contrôle faible de la part de l'Autorité de protection des données puisque celle-ci peut uniquement demander au Comité de sécurité de l'information de 'reconsidérer' une décision qu'elle estimerait illégale et donner un avis sur la délibération modifiée à la suite de cette demande. Si les personnes concernées ne sont pas privées d'un recours juridictionnel contre les délibérations du Comité de sécurité de l'information, elles sont en revanche privées de la garantie de voir celles-ci soumises au contrôle parlementaire. En effet, ni la nomination et la décharge des membres du Comité de sécurité de l'information par la Chambre des représentants, ni l'obligation de publication annuelle du rapport sommaire de l'accomplissement des missions du Comité de sécurité de l'information sur le site internet de la Banque-carrefour et sur le site internet de la Plate-forme eHealth ne s'apparentent à un tel contrôle.

B.39. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a observé dans son avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 5 septembre 2018, 'le RGPD impose l'indépendance de l'autorité de contrôle et non celle des autorités publiques qui, ne recevant pas le statut d'une telle autorité de contrôle, traitent des données personnelles ou autorisent de tels traitements et doivent précisément être soumises au contrôle de l'autorité de contrôle' (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3185/001, p. 129). Les dispositions, mesures et conditions que les États membres peuvent adopter en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de l'article 9, paragraphe 2, point i), et de l'article 9, paragraphe 4, du RGPD ne changent rien à ce constat.

En habilitant la chambre 'sécurité sociale et santé' du Comité de sécurité de l'information, dont le statut n'est pas précisé par la loi ni le pouvoir d'appréciation délimité par celle-ci, à prendre des décisions en matière de traitement des données à caractère personnel qui lient les tiers, sans que de telles décisions puissent être soumises au contrôle

³⁵ Avis n° 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/67719.pdf>.

³⁶ Accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano'.

parlementaire, l'article 11, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 25 août 2020, lu en combinaison avec son article 10, § 3, seconde phrase, prive les personnes concernées de la garantie d'un tel contrôle, sans que cela soit justifié par une exigence découlant du droit de l'Union européenne.

Les législateurs ont en outre délégué des éléments essentiels de la communication à des tiers des données à caractère personnel mentionnée en B.36.2, en ne déterminant pas les destinataires de cette communication ».

Contrairement à ce qui était le cas dans l'accord de coopération du 25 août 2020 auquel ont porté assentiment les dispositions législatives attaquées dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt précité, l'avant-projet n'habilite pas la chambre « Sécurité sociale et Santé » du Comité de sécurité de l'information à déterminer les catégories de personnes et les autorités auxquelles des données à caractère personnel peuvent être transmises. Ces catégories sont définies à l'article 26 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, auquel fait référence l'article 7, § 2, de l'avant-projet. Il n'en demeure pas moins que, si la délibération de la chambre « Sécurité sociale et Santé » du Comité de sécurité de l'information visée à ce même article 7, § 2, doit s'analyser comme « une décision en matière de traitement de données à caractère personnel qui lie les tiers »³⁷, celle-ci ne semble pas admissible au regard de la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle en l'absence d'un contrôle parlementaire et elle devrait par conséquent être omise.

Article 12

11. L'article 12 laisse au Roi le soin de fixer la date d'entrée en vigueur de la loi à adopter (à l'exception du chapitre 6 qui entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge).

Il convient de prévoir la date ultime à laquelle le Roi peut fixer l'entrée en vigueur de la loi afin que ce dernier ne soit pas en mesure de méconnaître la volonté du législateur par son inaction³⁸.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET

³⁷ Cfr. C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B. 39, alinéa 2.

³⁸ Voir *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 154.1.