



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 72.464/3  
van 8 december 2022

avis 72.464/3  
du 8 décembre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet  
‘betreffende maatregelen van  
bestuurlijke politie inzake  
reisbeperkingen en het  
Passagier Lokalisatie  
Formulier en houdende  
wijzigingen van diverse  
wetsbepalingen betreffende het  
Informatieveiligheidscomité’

un avant-projet de loi  
‘concernant des mesures de  
police administrative en  
matière de restrictions de  
voyage et de Formulaire de  
Localisation du Passager et  
modifiant diverses  
dispositions relatives au  
Comité de sécurité de  
l’information’

Op 3 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Volksgezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘betreffende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier en houdende wijzigingen van diverse wetsbepalingen betreffende het Informatieveiligheidscomité’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 november 2022. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Inge VOS, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 december 2022.

\*

Le 3 novembre 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 trente jours, sur un avant-projet de loi ‘concernant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager et modifiant diverses dispositions relatives au Comité de sécurité de l'information’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 29 novembre 2022. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Inge VOS, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 décembre 2022.

\*

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 rechtsgrond<sup>1</sup>, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet herneemt in essentie de tekst van het voorontwerp waarover de Raad van State eerder advies 71.972/VR<sup>2</sup> heeft gegeven. Het voorontwerp is echter aangevuld met een aantal nieuwe bepalingen met betrekking tot de werking van het Informatieveiligheidscomité en de beroepen tegen de beslissingen van dat orgaan. De wijzigingen beogen tegemoet te komen aan arrest nr. 110/2022 van het Grondwettelijk Hof van 22 september 2022, waaraan ook al werd gerefereerd in het voormelde advies.

2.2. Het Informatieveiligheidscomité werd opgericht bij wet van 5 september 2018<sup>3</sup>. Het heeft twee kamers: een kamer “sociale zekerheid en gezondheid” en een kamer “federale overheid”. De werkingsregels van deze twee kamers liggen verspreid over, enerzijds, de wet van 15 januari 1990 ‘houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid’ en, anderzijds, de wet van 15 augustus 2012 ‘houdende oprichting en organisatie van een federale dienstenintegrator’. Artikel 12 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 46 van de wet van 15 januari 1990 te wijzigen en artikel 13 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 te wijzigen. Beide ontworpen bepalingen voorzien in een versterkte rapporteringsverplichting door de kamers van het Informatieveiligheidscomité aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Ze expliciteren daarenboven dat de beraadslagingen van het Informatieveiligheidscomité bestuurlijke maatregelen zijn die met redenen zijn omkleed, niet in strijd mogen zijn met hogere rechtsnormen en kunnen worden aangevochten bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.3. De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar het voormelde advies 71.972/VR.

---

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

<sup>2</sup> Adv.RvS 71.972/VR van 10 oktober 2022 over een voorontwerp van wet ‘houdende maatregelen van bestuurlijke politie inzake reisbeperkingen en het Passagier Lokalisatie Formulier’.

<sup>3</sup> 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’.

### VORMVEREISTEN

3. Uit de adviesaanvraag blijkt dat het ontwerp simultaan wordt voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>4</sup> moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Op grond van respectievelijk artikel 46 van de wet van 15 januari 1990 en artikel 35/1 van de wet van 15 augustus 2012 kunnen persoonsgegevens slechts worden meegedeeld na “beraadslaging” van de desbetreffende kamers van het Informatieveiligheidscomité. In de memorie van toelichting wordt het rechtskarakter van de beraadslagingen als volgt gepreciseerd:

“Het IVC vaardigt bestuurlijke maatregelen, uit. Het betreft besluiten waarbij de toepassing van elders omschreven normen op een bepaalde situatie voor een bepaalde tijd wordt beschreven en waarbij de toepassingsmodaliteiten van de elders omschreven normen in die bepaalde situatie worden gepreciseerd die geen zelfstandige normstelling bevatten en een beperkte en technische draagwijdte hebben.”

Alhoewel noch de term “beraadslaging”, noch de in de memorie van toelichting verstrekte precisering het uitdrukkelijk aangeven, meent de Raad van State dat de desbetreffende bepalingen – zoals ook de Raad van State reeds had aangegeven in advies 63.202/2 van 26 april 2018<sup>5</sup> en het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022<sup>6</sup> – impliceren dat het aan de kamers van het Informatieveiligheidscomité toekomt te beslissen om de gegevensuitwisseling toe te staan of deze te weigeren. Zonder positieve beraadslaging door de kamer(s) is immers geen mededeling van gegevens mogelijk.

5. Over deze beslissingsbevoegdheid van het Informatieveiligheidscomité stelde de Raad van State reeds in advies 63.202/2<sup>7</sup>:

“Die beslissingen zullen dus bindend zijn voor eenieder, en inzonderheid voor degenen wier persoonsgegevens verwerkt mogen worden krachtens een toestemming

---

<sup>4</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

<sup>5</sup> Adv.RvS 63.202/2 van 26 april 2018, opmerking 2 van onderdeel D, over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 5 september 2018, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 128: “In verscheidene bepalingen van het voorontwerp wordt de bedoeling van de steller tot uiting gebracht om van dit comité een onafhankelijke administratieve overheid te maken die, onder andere, toestemming kan verlenen voor onderscheiden vormen van verwerking van persoonsgegevens die door de overheidsdiensten verricht worden (...).”

<sup>6</sup> GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.36.2. Het Hof geeft aan dat het samenwerkingsakkoord de kamer ‘sociale zekerheid en gezondheid’ machtigt “om, bij wege van beraadslagingen, de mededeling aan derden toe te staan (...).”

<sup>7</sup> Adv.RvS 63.202/2, opmerking 3 bij onderdeel D, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 129-130. Zie ook adv.RvS 71.972/VR van 10 oktober 2022, opmerking 10.3.

vanwege dat comité. Die personen beschikken weliswaar nog steeds over de mogelijkheid om beslissingen die volgens hen in strijd zijn met hogere normen, aan te vechten door middel van een juridictioneel beroep, maar hun wordt de garantie ontnomen dat beslissingen met betrekking tot hen genomen worden door een politiek verantwoordelijke overheidsinstantie.

Zowel de afdeling Wetgeving als het Grondwettelijk Hof hebben weliswaar reeds aanvaard dat onafhankelijke administratieve overheidsinstanties opgericht werden, inzonderheid wanneer een Europese regeling dat voorschrijft.<sup>8</sup> *In casu* wordt bij de AVG evenwel 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. Doordat het comité gemachtigd wordt tot het nemen van beslissingen inzake de verwerking van persoonsgegevens die voor derden bindend zijn, terwijl de vraag of dergelijke beslissingen, zelfs gesteld dat ze conform de hogere normen zijn, wel opportuun zijn niet ter toetsing aan een politiek verantwoordelijke overheidsinstantie voorgelegd kan worden, ontzegt het voorontwerp de personen in kwestie de garantie van een dergelijke toetsing, zonder dat zulks te rechtvaardigen valt op grond van een vereiste van een hogere norm, zoals een Europese norm.

Bijgevolg is het van tweeën één:

- ofwel wordt het informatieveiligheidscomité opgericht als een toezichthoudende autoriteit in de zin van de AVG (of wordt het opgericht binnen de Gegevensbeschermingsautoriteit), waarbij, in voorkomend geval zijn taken aangepast worden en zijn onafhankelijkheid versterkt wordt;<sup>9</sup>
- ofwel behoudt dat comité de bevoegdheden die hieraan bij de wet zijn toegekend als orgaan dat betrokken wordt bij de beslissingen van de overheidsdiensten inzake de verwerking van persoonsgegevens, in welk geval er geen enkele reden is om dat comité niet zowel onder de hiërarchische controle of het toezicht van de uitvoerende macht te plaatsen<sup>10</sup> als onder het toezicht van de Gegevensbeschermingsautoriteit of van een andere toezichthoudende autoriteit die opgericht zou zijn met naleving van hoofdstuk VI van de AVG.”

---

<sup>8</sup> Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: Zie inz. advies 50.003/4, gegeven op 26 september 2011, over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 10 juli 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2143/1, 169 tot 234, en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarnaar in dat advies verwezen wordt.

<sup>9</sup> Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: Zo wordt bij artikel 3 niet verboden dat de leden van de kamer sociale zekerheid en gezondheid onder het hiërarchisch gezag staan van een andere minister dan de minister bevoegd voor de sociale zekerheid of de volksgezondheid. Bij het ontworpen artikel 42 van de wet van 15 januari 1990 (artikel 35 van het voorontwerp) worden de overheidsdiensten in kwestie betrokken bij de voorbereiding van de besluiten die het comité dient te nemen, wat niet in overeenstemming zou zijn met artikel 52, lid 5, van de AVG, betreffende de onafhankelijkheid van de toezichthoudende autoriteit.

<sup>10</sup> Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Het voorontwerp bevat geen enkele bepaling in die zin.

6. Het Grondwettelijk Hof heeft in arrest nr. 110/2022 van 22 september 2020 eveneens geoordeeld met betrekking tot artikel 11, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 25 augustus 2020<sup>11</sup>, 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 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.

(...).”

<sup>11</sup> 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’.

7. Uit het voorgaande volgt dat voor zover de kamers van het Informatieveiligheidscomité zelf kunnen beslissen over het al dan niet meedelen van persoonsgegevens, het niet volstaat dat deze beslissingen in rechte kunnen worden bestreden – wat thans uitdrukkelijk in het voorontwerp wordt bevestigd – doch dat ook de opportuniteit van deze beslissingen moet kunnen worden beoordeeld en aan parlementaire controle moet kunnen worden onderworpen.

8. Het voorontwerp geeft dan ook geen toereikend gevolg aan het hiervoor vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof. Weliswaar legt het voorontwerp bijkomende rapporteringsverplichtingen op. De Kamer van volksvertegenwoordigers zal daardoor omstandiger en sneller geïnformeerd worden over de beslissingen van het Informatieveiligheidscomité, wat op zich een verbetering is. Het loutere gegeven dat het Informatieveiligheidscomité bijkomende informatie moet verstrekken aan de Kamer van volksvertegenwoordigers lijkt evenwel niet te volstaan om die assemblee toe te staan een effectieve parlementaire controle uit te oefenen door de bevoegde minister ter verantwoording te roepen. Daartoe is vereist dat de beslissingen van de kamers van het Informatieveiligheidscomité onder het toezicht staan van de regering.

9. Ten slotte herinnert de Raad van State eraan dat het Grondwettelijk Hof heeft aangegeven dat de beraadslagingen slechts “aan een zwakke controle van de Gegevensbescherming onderworpen zijn omdat die het Informatieveiligheidscomité enkel kan vragen om een beslissing die zij onwettig zou achten, te ‘heroverwegen’ en advies te verlenen over de ingevolge die vraag gewijzigde beraadslaging” (B.38.2). Ook in het huidige voorontwerp blijft de verhouding tussen de Gegevensbeschermingsautoriteit en het Informatieveiligheidscomité onveranderd. Zoals de Raad van State eerder reeds heeft aangegeven in advies 63.202/2<sup>12</sup> en zoals het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 110/2022 van 22 september 2022<sup>13</sup> heeft beaamd, moeten overheidsinstanties die persoonsgegevens verwerken en dergelijke verwerkingen toestaan “onder het toezicht van de toezichthoudende autoriteit (...) worden geplaatst”.

\*

---

<sup>12</sup> Adv.RvS 63.202/2, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3185/001, 129-130

<sup>13</sup> GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.39.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 <sup>1</sup> et l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. L'avant-projet de loi soumis pour avis reproduit essentiellement le texte de l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État a donné précédemment l'avis 71.972/VR <sup>2</sup>. L'avant-projet a toutefois été complété d'un certain nombre de nouvelles dispositions concernant le fonctionnement du Comité de sécurité de l'information et les recours contre les décisions de cet organe. Les modifications visent à donner suite à l'arrêt n° 110/2022 de la Cour constitutionnelle du 22 septembre 2022, auquel il avait également été fait référence dans l'avis précité.

2.2. Le Comité de sécurité de l'information a été institué par la loi du 5 septembre 2018 <sup>3</sup>. Il est constitué de deux chambres : une chambre « sécurité sociale et santé » et une chambre « autorité fédérale ». Les règles de fonctionnement de ces deux chambres sont réparties entre, d'une part, la loi du 15 janvier 1990 'relative à l'institution et à l'organisation d'une Banque-carrefour de la sécurité sociale' et, d'autre part, la loi du 15 août 2012 'relative à la création et à l'organisation d'un intégrateur de services fédéral'. L'article 12 et l'article 13 de l'avant-projet visent à modifier, respectivement, l'article 46 de la loi du 15 janvier 1990 et l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012. Ces deux dispositions en projet prévoient de renforcer l'obligation faite aux chambres du Comité de sécurité de l'information de faire rapport à la Chambre des représentants. Elles précisent en outre que les délibérations du Comité de sécurité de l'information constituent des mesures administratives qui sont motivées, qu'elles ne peuvent être contraires à des normes juridiques supérieures et qu'elles peuvent être contestées auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

2.3. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à l'avis 71.972/VR précité.

---

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

<sup>2</sup> Avis C.E. 71.972/VR du 10 octobre 2022 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'.

<sup>3</sup> 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'.

## FORMALITÉS

3. Il ressort de la demande d'avis que le projet est soumis simultanément à l'Autorité de protection des données.

Si cet avis à recueillir devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État <sup>4</sup>, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. En vertu, respectivement, de l'article 46 de la loi du 15 janvier 1990 et de l'article 35/1 de la loi du 15 août 2012, les données à caractère personnel ne peuvent être communiquées qu'après « délibération » des chambres concernées du Comité de sécurité de l'information. L'exposé des motifs précise la nature juridique des délibérations en ces termes :

« Le CSI édicte des mesures administratives. Il s'agit de décisions qui décrivent l'application de normes définies ailleurs à une situation déterminée et pendant une période déterminée et qui précisent les modalités d'application des normes définies ailleurs dans cette situation spécifique, qui ne contiennent pas de normalisation indépendante et qui ont une portée limitée et technique ».

Même si ni le terme « délibération », ni les précisions apportées dans l'exposé des motifs ne l'indiquent expressément, le Conseil d'État estime que les dispositions concernées – ainsi que ce dernier l'avait déjà mentionné également dans l'avis 63.202/2 du 26 avril 2018 <sup>5</sup> et la Cour Constitutionnelle dans l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022 <sup>6</sup> – impliquent que la décision d'autoriser ou de refuser l'échange de données revient aux chambres du Comité de sécurité de l'information. En effet, sans délibération positive de la (des) chambre(s), la communication de données n'est pas possible.

5. Concernant ce pouvoir de décision du Comité de sécurité de l'information, le Conseil d'État a déjà observé dans l'avis 63.202/2 <sup>7</sup>:

« Les personnes, et notamment celles dont le traitement des données personnelles sera autorisé par le comité, seront donc liées par ces décisions. Si elles ne sont pas privées d'un recours juridictionnel contre celles de ses décisions qu'elles estiment être contraires

---

<sup>4</sup> À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

<sup>5</sup> Avis C.E. 63.202/2 du 26 avril 2018, observation 2 du point D, sur un avant-projet devenu la loi du 5 septembre 2018, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3185/001, p. 128 : « Plusieurs dispositions de l'avant-projet traduisent la volonté de son auteur de faire de ce comité une autorité administrative indépendante pouvant, notamment, autoriser différents traitements des données à caractère personnel effectués par les services publics [...] ».

<sup>6</sup> C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.36.2. La Cour indique que l'accord de coopération habilite la chambre 'sécurité sociale et santé' « à autoriser, par voie de délibérations, la communication à des tiers [...] ».

<sup>7</sup> Avis C.E. 63.202/2, observation 3 du point D, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3185/001, pp. 129-130. Voir également l'avis C.E. 71.972/VR du 10 octobre 2022, observation 10.3.

aux normes supérieures, elles sont en revanche privées de la garantie de voir les décisions qui les concernent prises par une autorité politiquement responsable.

Tant la section de législation que la Cour constitutionnelle ont certes déjà admis la création d'autorités administratives indépendantes, notamment lorsqu'une réglementation européenne impose la création de telles autorités<sup>8</sup>. En l'occurrence toutefois, 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. En habilitant le comité à prendre des décisions en matière de traitement des données à caractère personnel qui lient les tiers, sans que l'opportunité de telles décisions, même à les supposer conformes aux normes supérieures, ne puisse être soumise au contrôle d'une autorité politiquement responsable, l'avant-projet prive les personnes concernées de la garantie d'un tel contrôle, sans que cela soit justifié par une exigence d'une norme supérieure, telle une norme européenne.

Dès lors, de deux choses l'une :

- soit le comité de sécurité et de l'information est institué en tant qu'autorité de contrôle au sens du RGPD (ou est intégré à l'Autorité de protection des données), moyennant, le cas échéant, une adaptation de ses missions et un renforcement de son indépendance<sup>9</sup>;

- soit les compétences prévues par la loi en projet lui sont maintenues en tant qu'organe intervenant dans les décisions prises par les services publics de traiter des données personnelles, auquel cas il ne se justifie pas de ne pas les soumettre tant au contrôle hiérarchique ou de tutelle du pouvoir exécutif<sup>10</sup> que de l'Autorité de protection des données ou d'une autre autorité de contrôle qui serait instituée dans le respect du chapitre VI du RGPD ».

6. La Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022, a également jugé à propos de l'article 11, § 1<sup>er</sup>, de l'accord de coopération du 25 août 2020<sup>11</sup>, 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

<sup>8</sup> *Note de bas de page 17 de l'avis cité* : Voir not. l'avis n° 50.003/4 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 10 juillet 2012 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53-2143/1, pp. 169 à 234, et la jurisprudence de la Cour constitutionnelle à laquelle cet avis se réfère.

<sup>9</sup> *Note de bas de page 18 de l'avis cité* : L'article 3, notamment, n'interdit pas que les membres de la chambre sécurité sociale et santé du comité relèvent du pouvoir hiérarchique d'un autre ministre que ceux ayant la sécurité sociale ou la santé dans ses attributions. L'article 42 en projet de la loi du 15 janvier 1990 (article 35 de l'avant-projet) fait intervenir les administrations concernées dans la préparation des délibérations à rendre par le comité, ce qui ne serait pas conforme à l'article 52, paragraphe 5, du RGPD, relatif à l'indépendance de l'autorité de contrôle.

<sup>10</sup> *Note de bas de page 19 de l'avis cité* : L'avant-projet est muet sur ce point.

<sup>11</sup> Accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, 'concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présümées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano'.

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 parlementaire, l'article 11, § 1<sup>er</sup>, 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.

[...] ».

7. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où les chambres du Comité de sécurité de l'information peuvent décider elles-mêmes de communiquer ou non des données à caractère personnel, il ne suffit pas que ces décisions puissent être attaquées en justice – ce que confirme actuellement l'avant-projet d'une manière explicite – mais il faut également pouvoir apprécier l'opportunité de ces décisions et la soumettre à un contrôle parlementaire.

8. Dès lors, l'avant-projet ne donne pas suffisamment suite à l'arrêté précité de la Cour constitutionnelle. Il impose certes des obligations supplémentaires de faire rapport. Ce faisant, la Chambre des représentants sera informée plus rapidement et d'une manière plus circonstanciée des décisions du Comité de sécurité de l'information, ce qui en soi représente une amélioration. Le simple fait que le Comité de sécurité de l'information doit fournir des informations supplémentaires à la Chambre des représentants ne paraît toutefois pas être suffisant pour permettre à cette assemblée d'exercer un contrôle parlementaire effectif en mettant en cause la responsabilité du ministre compétent. Il est requis à cette fin que les décisions des chambres du Comité de sécurité de l'information soient soumises au contrôle du gouvernement.

9. Enfin, le Conseil d'État rappelle que la Cour constitutionnelle a indiqué que les 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 » (B.38.2). La relation entre l'Autorité de protection des données et le Comité de sécurité de l'information reste également inchangée dans l'avant-projet actuel. Comme l'a déjà indiqué précédemment le Conseil d'État dans l'avis 63.202/2 <sup>12</sup> et ainsi qu'en a convenu la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022 <sup>13</sup>, les autorités publiques qui traitent des données personnelles ou autorisent de tels traitements, doivent « être soumises au contrôle de l'autorité de contrôle ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

---

<sup>12</sup> Avis C.E. 63.202/2, *Doc. parl.*, Chambre, 2017-18, n° 54-3185/001, pp. 129-130.

<sup>13</sup> C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.39.