



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.601/VR
van 7 december 2023

avis 74.601/VR
du 7 décembre 2023

over

sur

een voorontwerp van wet, vijf voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het wetgevend samenwerkingsakkoord van XX XX 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie strekkende tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021'

un avant-projet de loi, cinq avant-projets de décret et un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération législatif de XX XX 2023 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 visant à la modification 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021'

Op 4 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Eerste Minister, de Minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, de Minister-president van de Vlaamse Regering, de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, de Minister-President van de Regering van het Waalse Gewest, de Minister van Werk, Vorming, Gezondheid, Sociale Actie en Sociale Economie, Gelijke Kansen en Vrouwenrechten van de Regering van het Waalse Gewest, de Minister-President van de Regering van de Franse Gemeenschap, de Minister van Kind, Gezondheid, Cultuur, Media en Vrouwenrechten van de Regering van de Franse Gemeenschap, de Minister van Hoger Onderwijs, Wetenschappelijk Onderzoek, Universitaire Ziekenhuizen, Hulpverlening aan de Jeugd, Justitiehuisen, Jeugd en de Promotie van Brussel van de Franse Gemeenschap, de Minister-President van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Minister van Gezondheid en Sociale Aangelegenheden, Ruimtelijke Ordening en Huisvesting van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid, de Minister-Voorzitter van de Franse Gemeenschapscommissie en de Minister, Lid van de Franse Gemeenschapscommissie, belast met Maatschappelijk Welzijn en Gezondheid, verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen* een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet, vijf voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie 'houdende instemming met het wetgevend samenwerkingsakkoord van XX XX 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie strekkende tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 23 november 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Toon MOONEN en Dimitri YERNAULT, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur, en Pieter AERTGEERTS, adjunct-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 7 december 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 4 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Premier Ministre, le Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, le Ministre-Président du Gouvernement flamand, la Ministre flamande du Bien-Être, de la Santé publique et de la Famille, le Ministre-Président du Gouvernement de la Région wallonne, la Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale et de l'Économie sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes du Gouvernement de la Région wallonne, le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté française, la Ministre de l'Enfance, de la Santé, de la Culture, des Médias et des Droits de Femmes du Gouvernement de la Communauté française, la Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, des Hôpitaux universitaires, de l'Aide à la jeunesse, des Maisons de Justice, de la Jeunesse et de la Promotion de Bruxelles du Gouvernement de la Communauté française, le Ministre-Président du Gouvernement de la Communauté germanophone, le Ministre de la Santé et des Affaires sociales, de l'Aménagement du territoire et du Logement du Gouvernement de la Communauté germanophone, le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune, les Ministres, Membres du Collège de la Commission Communautaire commune, chargé de l'Action sociale et de la Santé, la Ministre-Présidente du Collège de la Commission Communautaire française et le Ministre, Membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de l'Action sociale et de la santé, à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours *, sur un avant-projet de loi, cinq avant-projets de décret, un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération législatif de XX XX 2023 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 visant à la modification 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 23 novembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Toon MOONEN et Dimitri YERNAULT, 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 Anne-Stéphanie RENSON, auditeur, et Pieter AERTGEERTS, auditeur adjoint.

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 7 décembre 2023.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-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

2.1. De voor advies voorgelegde voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie strekken tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘stekkende tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021’.

Het voormelde samenwerkingsakkoord herneemt de bepalingen van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘stekkende tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021’, dat in werking is getreden op 1 juli 2023.

¹ Aangezien het om voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

De aanleiding voor het voormelde uitvoerend samenwerkingsakkoord vormde de buitenwerkingtreding van de verordeningen (EU) 2021/953² en (EU) 2021/954.³ De buitenwerkingtreding van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 over de afgifte, verificatie en aanvaarding van het digitaal EU-COVID-certificaat werd immers gekoppeld aan de buitenwerkingtreding van die verordeningen op 30 juni 2023. Het uitvoerend samenwerkingsakkoord bepaalde daarom dat de bepalingen over het digitaal EU-COVID-certificaat die uitwerking hadden in de periode van 16 juni 2021 tot en met 30 juni 2021 (de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voormelde verordeningen) opnieuw uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2023.

2.2. Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023 vult in artikel 2, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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’ de lijst aan van doelstellingen van de erin geregelde verwerking van persoonsgegevens. Meer in het bijzonder wordt er voorzien in een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig zijn voor de opmaak en afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren vanaf 1 juli 2023.

Artikel 2 wijzigt artikel 3, §§ 1 tot 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, teneinde te bepalen dat deze bepalingen (over de vaccinatie-, test- en herstelcertificaten) verder uitwerking hebben met ingang van 1 juli 2023, dus ook na de buitenwerkingtreding van verordening (EU) 2021/953.

Artikel 3 wijzigt artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, teneinde te bepalen dat de opdracht aan het agentschap Digitaal Vlaanderen om de betrokkenen inzage en toegang te geven in een officiële vorm tot hun vaccinatie- en testgegevens, verder uitwerking heeft met ingang van 1 juli 2023, dus ook na de buitenwerkingtreding van verordening (EU) 2021/953.

Artikel 4 brengt enkele wijzigingen aan in het temporele toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. Zo krijgen de artikelen 1, § 2, 3, 9, 10, §§ 1 tot 3, en 14, § 1, van dat samenwerkingsakkoord opnieuw uitwerking met ingang van 1 juli 2023. Voorts wordt de buitenwerkingtreding van de bepalingen van titel I tot III, van de paragrafen 1, 4 en 5 van artikel 14 (titel V) en van titel VI van dat samenwerkingsakkoord niet langer gekoppeld aan de buitenwerkingtreding van de verordeningen (EU) 2021/953 en (EU) 2021/954, maar aan de datum

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

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

die de partijen bij dat samenwerkingsakkoord bepalen bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord. De bepalingen van titel IV en van de paragrafen 2 en 3 van artikel 14 (titel V) van het voormelde samenwerkingsakkoord treden buiten werking op 30 juni 2022.

Overeenkomstig artikel 5 treedt het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023 in werking op (lees: heeft het uitwerking met ingang van) 1 juli 2023.

BEVOEGDHEID

3. De partijen bij het wijzigende samenwerkingsakkoord zijn dezelfde partijen als die bij het te wijzigen samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. In de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 werd over de bevoegdheid van de partijen bij dat samenwerkingsakkoord het volgende uiteengezet:

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

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

De federale overheid, harerzijds, is eveneens bevoegd tot het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, onder andere op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en civiele veiligheid,⁶ alsook inzake de controle van de buitengrenzen, en van haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.⁷

Uit het voorgaande volgt dat alle verwerkingen van gegevens die voortvloeien uit de uitoefening van de respectieve eigen bevoegdheden van elke entiteit bijgevolg voor de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest voldoende grond opleveren om daarover onderling een samenwerkingsakkoord te sluiten.”⁸

⁴ Voetnoot 4 van advies 69.730/VR: In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, bij het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 en het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’.

⁵ Voetnoot 5 van advies 69.730/VR: Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁶ Voetnoot 6 van advies 69.730/VR: Zie advies 68.936/AV d.d. 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 64-68.)

⁷ Voetnoot 7 van advies 69.730/VR: Artikel 6bis, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁸ Zie onder meer adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2021 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en

De wijziging die wordt aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord noopt niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen.

VORMVEREISTEN

4. De gemachtigde voor de Duitstalige Gemeenschap verklaarde dat het advies van de Beirat für Gesundheit reeds werd gevraagd, maar nog niet is verkregen.

Indien het inwinnen van het voormelde advies nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,⁹ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig hetgeen in artikel 3, § 1, eerste lid, en artikel 4/1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voorgeschreven wordt.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking

5. De wijzigingen die in het voorliggende samenwerkingsakkoord vervat zijn, zijn dezelfde als die vervat in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023.

Aangezien aan het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wetgevende instemming verleend is,¹⁰ kan het overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie der normen uitsluitend gewijzigd worden bij een handeling met dezelfde juridische waarde (en niet bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, dat van een lagere rang is). Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet en uit artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', zijn de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 door dat samenwerkingsakkoord evenmin gemachtigd om door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord het temporele toepassingsgebied ervan te wijzigen of om de beoogde doelstellingen van de verwerking van persoonsgegevens aan te vullen.

De stellers van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 waren zich daar overigens van bewust bij de aanneming ervan, zoals blijkt uit de aanhef ervan:

“Overwegende dat de partijen bij huidig Samenwerkingsakkoord voorzien in het opstellen van een wetgevend samenwerkingsakkoord tot wijziging van het

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”, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2129/001, 25-26, opmerking 4.

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

¹⁰ Zoals de afdeling Wetgeving inzonderheid in de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 opgemerkt heeft, heeft het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 betrekking op aangelegenheden die bij wetgevende normen moeten worden geregeld en kan het de betrokken overheden bezwaren, zodat het overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' door de betrokken wetgevers goedgekeurd moeten worden. Om die reden is aan het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wetgevende instemming verleend.

Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en 28 oktober 2021. Dit wetgevend samenwerkingsakkoord zal een retroactieve werking hebben en zal huidig uitvoerend samenwerkingsakkoord, [dat] aldus slechts een beperkte uitwerking in de tijd zal hebben, vervangen;”.

Afgezien van de bedenkingen die kunnen worden geformuleerd betreffende een dergelijke werkwijze in het licht van de voormelde grondwets- en bijzonderewetsbepalingen en van de beginselen van behoorlijke regelgeving, moet in elk geval het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 worden ingetrokken bij het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023, zodat het formeel geacht kan worden nooit uitwerking te hebben gehad.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

6. In de Franse tekst moeten de woorden “Article 2, §1 de l’Accord de coopération” vervangen worden door de woorden “L’article 2, § 1^{er}, de l’accord de coopération du 14 juillet 2021”.

Artikel 4

7. Op de vraag waarom de bepaling onder 2° strekt tot verlenging van de toepassing van de artikelen 2bis, 14, § 5, en 16, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (aangezien die bepalingen geen betrekking hebben op het digitaal EU-COVID-certificaat) antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dans le cadre de la question évoquée ci-dessus, nous avons réexaminé les dispositions que vous avez citées concernant l’extension de ces dispositions prévue à l’art. 4 de l’accord de coopération modificatif. On peut en effet convenir que les articles 2bis, 14, §5 et 16, §2 de l’accord de coopération du 14 juillet 2021 concernent le COVID Safe Ticket (qu’il est effectivement prévu de ne pas renouveler) et/ou ne peuvent plus avoir d’utilité et devrai[en]t donc être exclu[s] de la prolongation prévue à l’article 4 de l’accord de coopération modificatif. Nous ajusterons donc le texte en conséquence.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

8. Bij hetzelfde artikel 4, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023 wordt de buitenwerkingtreding van onder meer artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaald op de “dag die door de partijen bij huidig Samenwerkingsakkoord bij wijze van een uitvoerend samenwerkingsakkoord is bepaald”. Volgens die laatste bepaling worden de erin vermelde persoonsgegevens “door de afgever niet langer bewaard dan strikt noodzakelijk is voor het doel ervan en in geen geval langer dan de periode waarin het digitaal EU-COVID-certificaat mag worden gebruikt om het recht van vrij verkeer uit te oefenen”.

In de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over de voorontwerpen van teksten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 heeft de

afdeling Wetgeving het volgende antwoord gekregen: “de bewaartermijn wordt afhankelijk gesteld van de toepassingstermijn van de Verordening 2021/953 wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat”.

Aangezien verordening (EU) 2021/953 niet langer van kracht is, ziet de afdeling Wetgeving niet in wat de maximumtermijn is voor de verwerking van de in artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord bedoelde gegevens, gedurende welke de certificaten gebruikt mogen worden om het recht van vrij verkeer uit te oefenen.

Op een vraag daarover antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Nous sommes d'accord avec le commentaire selon lequel aucune période de conservation concrète n'est actuellement incluse dans l'accord de coopération modificatif pour les données personnelles visées à l'article 14, §1 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Nous incluons une modification à l'article 14, §1 [de] l'accord de coopération du 14 juillet 2021 afin de déterminer une durée de conservation explicite des données visées à l'article 14, §1, qui est de 15 jours après la publication de l'arrêté royal déclarant la fin de l'état du coronavirus COVID-19 épidémie.”

Artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 zal door middel van een wijzigingsbepaling moeten worden aangepast in de door de gemachtigde geschetste zin, gelet op het legaliteitsbeginsel inzake de verwerking van persoonsgegevens. De verwijzing naar die bepaling in het ontworpen artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 moet dan ook worden weggelaten.

9. In de Duitse tekst van artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023 moet de vermelding “1°” worden ingevoegd voor de woorden “In Absatz 1 Ziffer 1” en moet in het te vervangen artikel 33, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 de vermelding “(3)” worden vervangen door de vermelding “§ 3”.

Artikel 5

10. Artikel 5 luidt als volgt:

“Dit Samenwerkingsakkoord treedt in werking op [lees: “heeft uitwerking met ingang van”] 1 juli 2023.”

De afdeling Wetgeving is van oordeel dat weliswaar aanvaard kan worden dat met terugwerkende kracht instemming verleend wordt aan een samenwerkingsakkoord, maar alleen op voorwaarde dat de algemene regels inzake terugwerkende kracht van wettelijke bepalingen nageleefd worden.

In dat verband wordt eraan herinnerd dat, volgens het Grondwettelijk Hof, de niet-retroactiviteit van wetten, decreten en ordonnances een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van

algemeen belang. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van een gerechtelijke procedure in een welbepaalde zin beïnvloed wordt of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een bepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers afbreuk doet aan de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.¹¹

Er dient op gewezen te worden dat tegen het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 een beroep tot nietigverklaring ingediend is dat thans nog aanhangig is bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹²

De intrekking van een uitvoerend samenwerkingsakkoord waartegen een beroep tot nietigverklaring ingesteld is en het gelijktijdig, met terugwerkende kracht, sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord met eenzelfde strekking zou neerkomen op een inmenging van de wetgever in lopende procedures. De Raad van State wordt zo immers de mogelijkheid ontnomen om zich nog uit te spreken over het bestreden uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Zoals hiervoor in herinnering gebracht is door middel van een verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, kan het opnieuw vaststellen, met terugwerkende kracht, van een bestreden verordeningstekst alleen aanvaardbaar geacht worden indien uitzonderlijke omstandigheden of motieven van algemeen belang daarvoor een redelijke verantwoording kunnen bieden.

In dit geval wordt met de terugwerkende kracht een doelstelling van algemeen belang nagestreefd, namelijk het behoud van een juridisch kader dat voldoende rechtszekerheid biedt om de COVID-19-pandemie te bestrijden.

Bovendien strekt de vaststelling met terugwerkende kracht van de bepalingen die reeds opgenomen waren in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 er alleen toe een probleem inzake bevoegdheid te verhelpen. Als de verwerende partij bij het voornoemde beroep tot nietigverklaring meent tegen die bepalingen bezwaren ten gronde te kunnen aanvoeren, zal ze dat nog kunnen doen (ditmaal voor het Grondwettelijk Hof, binnen de bevoegdheden van dat hof). Aldus kan de inmenging in de lopende procedure evenmin disproportioneel geacht worden.

In het licht van het voorgaande, lijkt de terugwerkende kracht van het voorliggende samenwerkingsakkoord aanvaardbaar.

¹¹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: GwH 18 februari 2009, nr. 26/2009, B.13; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24.2; GwH 9 oktober 2014, nr. 146/2014, B.10.1; GwH 28 mei 2015, nr. 77/2015, B.4.1; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 6 oktober 2016, nr. 126/2016, B.7.3.

¹² Rolnummer: 239.920.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN INSTEMMINGSTEKST

11. Het opschrift en het dispositief van de voorliggende voorontwerpen moeten worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.
12. In het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest dient in artikel 1 de verwijzing naar artikel 127 van de Grondwet geschrapt te worden.
13. Artikel 3 van het voorontwerp van wet en artikel 2 van het voorontwerp van decreet van de Franse Gemeenschap bevatten een inwerkingtredingsbepaling. Het opnemen van een dergelijke bepaling in een instemmingstekst heeft niet echt zin en kan zelfs tot rechtsonzekerheid leiden, aangezien het samenwerkingsakkoord niet eerder in werking kan treden dan op de dag van bekendmaking van de laatst bekendgemaakte instemmingstekst.

*

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

2.1. Les avant-projets de loi, de décret et d'ordonnance, soumis pour avis, ont pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 29 septembre 2023 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 'visant à la modification 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021'.

L'accord de coopération précité reproduit les dispositions de l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 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 'visant à la modification 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021', qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

L'accord de coopération d'exécution précité trouve son origine dans l'expiration des règlements (UE) 2021/953 ² et (UE) 2021/954 ³. En effet, la fin de vigueur des dispositions de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 relatives à la délivrance, la vérification et l'acceptation

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

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

³ Règlement (UE) 2021/954 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 'relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) destinés aux ressortissants de pays tiers séjournant ou résidant légalement sur le territoire des États membres pendant la pandémie de COVID-19'.

du certificat COVID numérique de l'UE était liée à l'expiration de ces règlements le 30 juin 2023. C'est pourquoi l'accord de coopération d'exécution a prévu que les dispositions relatives au certificat COVID numérique de l'UE, qui ont produit leurs effets dans la période du 16 juin 2021 au 30 juin 2021 (la période précédant l'entrée en vigueur des règlements précités), produisent de nouveau leurs effets à partir du 1^{er} juillet 2023.

2.2. L'article 1^{er} de l'accord de coopération du 29 septembre 2023 complète, à l'article 2, § 1^{er}, 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', la liste des objectifs du traitement de données à caractère personnel qui y est réglé. Plus particulièrement, il est prévu un fondement juridique pour le traitement des données à caractère personnel nécessaires à l'établissement et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19' à partir du 1^{er} juillet 2023.

L'article 2 modifie l'article 3, §§ 1^{er} à 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, afin de préciser que ces dispositions (relatives aux certificats de vaccination, de test et de rétablissement) continuent de produire leurs effets à partir du 1^{er} juillet 2023, donc également après la date d'expiration du règlement (UE) 2021/953.

L'article 3 modifie l'article 7, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, afin de préciser que l'instruction donnée à l'Agence Digitaal Vlaanderen de permettre aux personnes concernées de consulter et d'accéder, sous une forme officielle, à leurs données de vaccination et de test, reste applicable à partir du 1^{er} juillet 2023, donc également après la date d'expiration du règlement (UE) 2021/953.

L'article 4 apporte quelques modifications au champ d'application temporel de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. Ainsi, les articles 1^{er}, § 2, 3, 9, 10, §§ 1^{er} à 3, et 14, § 1^{er}, de cet accord de coopération produisent de nouveau leurs effets à partir du 1^{er} juillet 2023. En outre, la fin de vigueur des dispositions des titres I^{er} à III, des paragraphes 1^{er}, 4 et 5 de l'article 14 (titre V) et du titre VI de cet accord de coopération n'est plus liée à l'expiration des règlements (UE) 2021/953 et (UE) 2021/954, mais à la date déterminée par les parties à cet accord de coopération par le biais d'un accord de coopération d'exécution. Les dispositions du titre IV et des paragraphes 2 et 3 de l'article 14 (titre V) de l'accord de coopération précité cessent d'être en vigueur le 30 juin 2022.

Conformément à l'article 5, l'accord de coopération du 29 septembre 2023 entre en vigueur (lire : produit ses effets) le 1^{er} juillet 2023.

COMPÉTENCE

3. Les parties à l'accord de coopération modificatif sont les mêmes que celles à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, dont la modification est envisagée. Dans les avis n^{os} 69.730/VR à 69.736/VR donnés le 9 juillet 2021 sur les avant-projets de textes d'assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, les observations suivantes ont été formulées à propos de la compétence des parties à cet accord de coopération :

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

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

Pour sa part, l'autorité fédérale est également compétente pour la conclusion de cet accord de coopération, notamment sur le fondement de sa compétence résiduelle en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile 6, en matière de contrôle des frontières extérieures, et de sa compétence en matière de recherche scientifique 7.

Il résulte de ce qui précède que les différents traitements de données issues de l'exercice respectif des compétences propres de chaque entité justifient la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Communauté française, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne »⁸.

La modification apportée à l'accord de coopération à l'examen ne conduit pas à une autre conclusion en ce qui concerne la compétence des parties à cet accord.

⁴ Note de bas de page n° 4 de l'avis n° 69.730/VR : En exécution de l'article 138 de la Constitution, par le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014, le décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 et le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁵ Note de bas de page n° 5 de l'avis n° 69.730/VR : Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis n° 69.730/VR : Voir l'avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur [un] avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, session 2020-2021, n° 55-1951/001, pp. 64-68.

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis n° 69.730/VR : Article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁸ Voir notamment l'avis C.E. n° 69.730/VR donné le 9 juillet 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2021 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2129/001, pp. 25-26, observation 4.

FORMALITÉS

4. Le délégué pour la Communauté germanophone a déclaré que l'avis du Beirat für Gesundheit a déjà été demandé, mais n'a pas encore été obtenu.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ⁹, les dispositions modifiées ou ajoutées devront être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et de l'article 4/1, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observation générale

5. Les modifications envisagées par l'accord de coopération à l'examen sont identiques à celles contenues dans l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023.

Conformément au principe de la hiérarchie des normes, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ayant reçu un assentiment législatif ¹⁰, celui-ci ne peut dès lors être modifié que par un acte de même valeur juridique (et non par un accord de coopération d'exécution de rang inférieur). Conformément au principe de légalité tel qu'il est exprimé dans l'article 22 de la Constitution et dans l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération du 14 juillet 2021 n'habilite pas non plus les parties à celui-ci à en modifier le champ d'application temporel, ni à compléter les finalités du traitement de données à caractère personnel visé par le biais d'un accord de coopération d'exécution.

Les auteurs de l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 en étaient d'ailleurs conscients lors de l'adoption de celui-ci, ainsi qu'en atteste la lecture de son préambule :

« Considérant que les parties au présent Accord de coopération prévoient la rédaction d'un accord de coopération législatif modifiant l'Accord de coopération du 14 juillet 2021, modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et du 28 octobre 2021. L'accord de coopération législatif aura un effet rétroactif et remplacera le présent accord de coopération [d'exécution], qui n'aura donc qu'une application limitée dans le temps ; ».

⁹ 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.

¹⁰ Ainsi que l'a relevé la section de législation notamment dans les avis 69.730/VR à 69.736/VR donnés le 9 juillet 2021, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 concerne des matières qui doivent être réglées par des normes législatives et peuvent grever les autorités concernées, de sorte qu'il doit être approuvé par les législateurs concernés, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Pour ce motif, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 a reçu un assentiment législatif.

Indépendamment des réserves susceptibles d'être formulées concernant un tel procédé au regard des dispositions constitutionnelles et des dispositions des lois spéciales ainsi que des principes de bonne réglementation, l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 doit en tout état de cause être retiré par l'accord de coopération du 29 septembre 2023, de sorte qu'il est formellement réputé n'avoir jamais produit ses effets.

Observations particulières

Article 1^{er}

6. Dans la version française les mots « Article 2, §1^{er}, de l'Accord de coopération » seront remplacés par les mots « L'article 2, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ».

Article 4

7. Interrogé quant aux motifs pour lesquels le 2^o prévoit de prolonger l'application des articles 2bis, 14, § 5, et 16, § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 (dès lors que ces dispositions ne concernent pas le certificat COVID numérique de l'UE), le délégué a répondu ce qui suit :

« Dans le cadre de la question évoquée ci-dessus, nous avons réexaminé les dispositions que vous avez citées concernant l'extension de ces dispositions prévue à l'art. 4 de l'accord de coopération modificatif. On peut en effet convenir que les articles 2bis, 14, §5 et 16, §2 de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 concernent le COVID Safe Ticket (qu'il est effectivement prévu de ne pas renouveler) et/ou ne peuvent plus avoir d'utilité et devrai[en]t donc être exclu[s] de la prolongation prévue à l'article 4 de l'accord de coopération modificatif. Nous ajusterons donc le texte en conséquence ».

On peut se rallier à cette adaptation.

8. Le même article 4, 2^o, de l'accord de coopération du 29 septembre 2023 fixe la fin de vigueur, notamment, de l'article 14, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 « à la date déterminée par les parties au présent Accord de coopération par le biais d'un accord de coopération d'exécution ». Selon cette dernière disposition, les données à caractère personnel qui y sont mentionnées « ne sont pas conservées par l'émetteur plus longtemps que ce qui est strictement nécessaire à la finalité poursuivie et, en tout état de cause, ne sont pas conservées au-delà de la période durant laquelle les certificats peuvent être utilisés [lire : le certificat COVID numérique de l'UE peut être utilisé] pour exercer le droit à la libre circulation ».

Dans les avis 69.730/VR à 69.736/VR donnés le 9 juillet 2021 sur les avant-projets de textes d'assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, il avait été répondu à la section de législation que : “de bewaartermijn wordt afhankelijk gesteld van de toepassingstermijn van de Verordening 2021/953 wat betreft het digitaal EU-COVID-certificaat”.

Dès lors que le règlement (UE) 2021/953 n'est plus en vigueur, la section de législation n'aperçoit pas le délai maximal de traitement des données visées à l'article 14, § 1^{er}, de l'accord de coopération, durant lequel les certificats peuvent être utilisés pour exercer le droit à la libre circulation.

Interrogé à cet égard, le délégué a répondu :

« Nous sommes d'accord avec le commentaire selon lequel aucune période de conservation concrète n'est actuellement incluse dans l'accord de coopération modificatif pour les données personnelles visées à l'article 14, §1 de l'accord [de] coopération du 14 juillet 2021. Nous inclurons une modification à l'article 14, §1 du l'accord de coopération du 14 juillet 2021 afin de déterminer une durée de conservation explicite des données visées à l'article 14, §1, qui est de 15 jours après la publication de l'arrêté royal déclarant la fin de l'état du coronavirus COVID-19 épidémie ».

L'article 14, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 devra être adapté par la voie d'une disposition modificative dans le sens évoqué par le délégué, eu égard au principe de légalité en matière de traitement des données à caractère personnel. Dès lors, on omettra la référence à cette disposition dans l'article 33, § 3, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

9. Dans le texte allemand de l'article 4 de l'accord de coopération du 29 septembre 2023, il convient d'insérer la mention « 1° » devant les mots « In Absatz 1 Ziffer 1 » et de remplacer la mention « (3) » par la mention « § 3 » dans l'article 33, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, qui doit être remplacé.

Article 5

10. L'article 5 dispose que l'accord de coopération à l'examen « entre en vigueur [lire : « produit ses effets »] le 1^{er} juillet 2023 ».

La section de législation considère que, s'il peut être admis que l'assentiment à un accord de coopération ait un effet rétroactif, c'est à la condition qu'il soit satisfait aux règles générales d'admissibilité de la rétroactivité des dispositions législatives.

À cet égard, il est rappelé que, selon la Cour constitutionnelle, la non-rétroactivité des lois, décrets et ordonnances est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but ou pour conséquence d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient

l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ¹¹.

Il y a lieu de relever que l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 a fait l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ¹².

Le retrait d'un accord de coopération d'exécution attaqué par un recours en annulation et l'instauration simultanée, avec effet rétroactif, d'un accord de coopération qui a un objet identique équivaldraient à une immixtion du législateur dans les procédures en cours. En effet, le Conseil d'État est privé de la faculté d'encore se prononcer sur l'accord de coopération d'exécution contesté.

Ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus par référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, le rétablissement, avec effet rétroactif, d'une réglementation contestée ne peut être considéré comme admissible que si des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général peuvent le justifier raisonnablement.

En l'occurrence, la rétroactivité poursuit un objectif d'intérêt général, à savoir le maintien d'un cadre juridique offrant une sécurité juridique suffisante pour lutter contre la pandémie de COVID-19.

En outre, le rétablissement rétroactif des dispositions qui faisaient déjà l'objet de l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 vise seulement à corriger un vice de compétence. Si la partie requérante dans le recours en annulation précité estime pouvoir opposer à ces dispositions des griefs sur le fond, elle pourra encore le faire (désormais devant la Cour constitutionnelle, dans les limites des compétences de celle-ci). Ainsi, on ne peut pas non plus considérer l'immixtion dans la procédure en cours comme disproportionnée.

Au vu de ce qui précède, l'effet rétroactif de l'accord de coopération à l'examen paraît admissible.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE TEXTE D'ASSENTIMENT

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

12. Dans l'avant-projet de décret de la Région wallonne, il convient de supprimer, à l'article 1^{er}, la référence à l'article 127 de la Constitution.

¹¹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : C.C., 18 février 2009, n° 26/2009, B.13 ; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.

¹² Numéro de rôle : 239.920.

13. L'article 3 de l'avant-projet de loi ainsi que l'article 2 de l'avant-projet de décret de la Communauté française comportent une disposition d'entrée en vigueur. Pareille disposition dans un texte d'assentiment n'a guère de sens et peut même être source d'insécurité juridique, dès lors que l'accord de coopération ne peut pas entrer en vigueur avant le jour de la publication de l'acte d'assentiment publié en dernier lieu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE