



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 233/2022 du 29 septembre 2022

Objet : Avant-projet de loi portant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager (CO-A-2022-197)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après "l'Autorité"),
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps, Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon et Griet Verhenneman et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel et Gert Vermeulen ;

Vu la loi du 3 décembre 2017 portant création de l'Autorité de protection des données, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après "la LCA") ;

Vu le 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, ci-après le "RGPD") ;

Vu la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel (ci-après "la LTD") ;

Vu la demande d'avis de Monsieur Frank Vandenbroucke, Vice-premier Ministre et Ministre des Affaires sociales et de la Santé publique (ci-après "le demandeur"), reçue le 18/07/2022 ;

Vu les documents complémentaires et les explications complémentaires quant au fond, reçu(e)s le 07/09/2022 ;

Émet, le 29 septembre 2022, l'avis suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le demandeur sollicite l'avis de l'Autorité concernant un avant-projet de loi *portant des mesures de police administrative en matière de restrictions de voyage et de Formulaire de Localisation du Passager* (ci-après "l'avant-projet").

Contexte et antécédents

2. Pendant la pandémie de COVID-19, la loi du 14 août 2021 *relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique* (ci-après "la loi pandémie") a pu être invoquée pour l'introduction de restrictions de voyage et du Formulaire de Localisation des Passagers (ci-après "PLF"). L'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 1) précise que même en dehors du contexte d'une situation d'urgence épidémique, il peut être (ou demeurer) nécessaire d'introduire (ou de maintenir) des restrictions de voyage afin de protéger la santé publique (tant la population que le système de santé) contre les effets d'une maladie infectieuse contagieuse. De telles mesures doivent notamment contrôler le nombre d'infections et la propagation d'éventuels nouveaux variants sur le territoire.

3. Le projet de loi vise la création d'une base légale relative aux restrictions de voyage et à l'application d'un PLF pour des motifs de santé publique, qui doit remplacer l'actuel cadre légal¹ et doit "*autoriser* de manière plus 'générique' (applicable pour diverses maladies infectieuses contagieuses (qui ne sont certes pas précisées) et donc pas uniquement le COVID-19) *les restrictions de voyage et l'utilisation du PLF comme prévue par "l'accord de coopération du 14 juillet 2021"*² également dans la période précédant ou suivant une situation d'urgence épidémique, si nécessaire". (voir p. 2 de l'Exposé des motifs de l'avant-projet).

¹ "*Après la fin de la situation d'urgence épidémique le 11 mars 2022, les mesures nécessaires relatives aux restrictions de voyage coordonnées par l'Union européenne à la suite de la pandémie de coronavirus COVID-19 ont été adoptées par les arrêtés royaux du 11 mars et du 20 mai 2022, afin d'éviter tout vide après l'expiration des restrictions de voyage imposées sur la base de la Loi pandémie.*"

L'article 6 de l'arrêté royal du 20 mai 2022 *relatif aux mesures nécessaires sur les restrictions de voyage coordonnées par l'Union européenne concernant la pandémie de coronavirus COVID-19 et portant abrogation de l'arrêté royal du 11 mars 2022 portant les mesures nécessaires sur les restrictions de voyage coordonnées par l'Union européenne concernant la pandémie de coronavirus COVID-19* précise en outre que les mesures prescrites par l'arrêté sont d'application jusqu'au 30 novembre 2022 inclus.

² 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* (ci-après "l'Accord de coopération du 14 juillet 2021").

L'Exposé des motifs (p. 16) précise en la matière : "*Bien que l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 ait été élaboré dans le contexte de la pandémie de COVID-19, son chapitre traitant du PLF est déjà générique dans le sens où il peut être utilisé pour tous les types de maladies infectieuses contagieuses. Toutefois, cet Accord de coopération du 14 juillet 2021 prévoit que le cadre juridique du PLF peut uniquement être appliqué chaque fois et aussi longtemps que les voyageurs sont tenus de compléter le PLF en vertu d'une loi en matière de police administrative.*"

4. L'avant-projet consiste principalement à déléguer au Roi les modalités des restrictions de voyage qui devront éventuellement être imposées et des traitements de données y afférents, ainsi qu'à définir les circonstances dans lesquelles le PLF, tel que visé et encadré dans le Titre VIII de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 et dans l'Accord de coopération du 24 mars 2021³, peut être rendu obligatoire.

5. Concernant ces Accords de coopération, dans le cadre de sa consultation préalable, l'Autorité a émis les avis n° 124/2021⁴ et 27/2021⁵ sur les traitements de données qui y sont décrits, auxquels est associée l'obligation PLF.

II. EXAMEN DE LA DEMANDE

Remarques préalables

6. L'Autorité fait remarquer que tout traitement de données à caractère personnel constitue une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée, consacré à l'article 8 de la CEDH et à l'article 22 de la *Constitution*. Ce droit n'est toutefois pas absolu. Les articles 8 de la CEDH et 22 de la *Constitution* n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans le droit à la protection de la vie privée (comprenant également les données à caractère personnel), mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un intérêt social général et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit⁶. En plus de devoir être nécessaire et

³ 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* (ci-après "l'Accord de coopération du 24 mars 2021").

⁴ Avis n° 124/2021 du 12 juillet 2021 *concernant un projet d'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 et un projet d'accord de coopération d'exécution 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*.

⁵ Avis n° 27/2021 du 17 mars 2021 *concernant un Projet d'accord de coopération 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*.

⁶ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. Cour Constitutionnelle, Arrêt du 4 avril 2019, n° 49/2019 ("Ils n'excluent pas toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit").

proportionnée, toute norme régissant le traitement de données à caractère personnel (et constituant par nature une ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel) doit répondre aux exigences de prévisibilité et de précision afin que les personnes concernées au sujet desquelles des données sont traitées aient une idée claire du traitement de leurs données.

7. En vertu de l'article 6.3 du RGPD, lu conjointement avec l'article 22 de la *Constitution* et l'article 8 de la CEDH, une telle norme de rang législatif doit déterminer les circonstances dans lesquelles un traitement de données est autorisé. Conformément aux principes de légalité et de prévisibilité, cette norme législative doit ainsi, en tout cas, définir les éléments essentiels du (des) traitement(s) Lorsque le(s) traitement(s) de données représente(nt) une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées⁷, comme dans le cas présent⁸, les éléments essentiels suivants doivent être définis par le législateur :

- la (les) finalité(s) précise(s) et concrète(s) ;
- l'identité du (des) responsable(s) du traitement (à moins que cela ne soit clair) ;
- les (catégories de) données qui sont nécessaires à la réalisation de cette (ces) finalité(s) ;
- les catégories de personnes concernées dont les données seront traitées ;
- le délai de conservation maximal des données ;
- les (catégories de) destinataires auxquels les données seront communiquées et les circonstances dans lesquelles elles le seront, ainsi que les motifs y afférents ;
- le cas échéant et dans la mesure où cela est nécessaire, la limitation des obligations et/ou droits mentionné(e)s aux articles 5, 12 à 22 et 34 du RGPD.

⁷ Déjà dans l'avis n° 124/2021 du 12 juillet 2021 concernant le projet d'accord de coopération du 14 juillet 2021 (dans lequel était notamment abordé le traitement de données PLF), l'Autorité estimait, en ce qui concerne l'obligation pour les voyageurs de compléter un PLF (point 55) : "*Cette obligation entraîne une collecte de données à caractère personnel à grande échelle à des fins de surveillance et de contrôle ; ce qui constitue une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées.*"

Aussi dans l'avis n° 27/2021 du 17 mars 2021 concernant le projet d'accord de coopération du 24 mars 2021 (dans lequel était abordé le transfert de données PLF en vue du respect de l'application de la quarantaine ou du test de dépistage), l'Autorité jugeait en la matière (point 11) : "*Un traitement à grande échelle de données à caractère personnel à des fins de surveillance et de contrôle, impliquant le croisement ou le couplage de données à caractère personnel issues de différentes sources et pouvant, le cas échéant, mener à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées constitue incontestablement une ingérence importante dans le droit à la protection des données à caractère personnel.*"

En outre, le demandeur indique lui-même dans le formulaire de demande d'avis que le traitement a lieu à des fins de surveillance et de contrôle ; que des données sont communiquées/accessibles à des tiers et que le traitement implique une transmission transfrontalière de données à caractère personnel à des pays tiers en dehors de l'Espace économique européen ou à des organisations internationales. L'Autorité constate par ailleurs que le traitement peut donner lieu à une décision ayant des conséquences négatives pour les personnes concernées.

L'Exposé des motifs souligne aussi à plusieurs reprises (p. 12, 21) l'impact important pour les personnes concernées des mesures qu'impliquent les éventuels arrêtés royaux en exécution de l'avant-projet de loi.

⁸ Il sera généralement question d'ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées lorsqu'un traitement de données présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : le traitement porte sur des catégories particulières de données à caractère personnel (sensibles) au sens des articles 9 ou 10 du RGPD, le traitement concerne des personnes vulnérables, le traitement est réalisé à des fins de surveillance ou de contrôle (avec d'éventuelles conséquences négatives pour les personnes concernées), le traitement implique un croisement ou une combinaison de données à caractère personnel provenant de différentes sources, il s'agit d'un traitement à grande échelle en raison de la grande quantité de données et/ou de personnes concernées, les données traitées sont communiquées à des tiers ou accessibles à ces derniers, ...

8. Le respect du principe de légalité, tel qu'exposé ci-dessus, n'est pas seulement nécessaire en vertu des dispositions qui définissent le droit à la protection des données à caractère personnel⁹ mais également en vertu des dispositions qui imposent le respect du principe de légalité en matière pénale¹⁰ (étant donné que les violations des mesures inscrites dans l'avant-projet sont punissables).

9. L'article 22 de la *Constitution* interdit au législateur de renoncer à la possibilité de définir lui-même les ingérences qui peuvent venir restreindre le droit au respect de la vie privée¹¹. Dans ce contexte, une délégation au pouvoir exécutif "n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur"¹².

10. Par la promulgation de la loi pandémie, le législateur a créé un cadre légal permettant au Roi, suite à la déclaration d'une 'situation d'urgence épidémique', d'adopter les mesures de police administrative nécessaires (dont également les restrictions de voyage et l'obligation PLF)¹³ en vue de prévenir ou de limiter les conséquences de la situation d'urgence épidémique pour la santé publique¹⁴.

⁹ Voir les articles 6.3 du RGPD, 8 de la CEDH, 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et 22 de la *Constitution*.

¹⁰ Voir les articles 7 de la CEDH, 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et 14 de la *Constitution*.

L'article 10 de l'avant-projet dispose ainsi ce qui suit : "*Les infractions aux mesures visées par cette loi sont punies d'une amende de 1 à 500 euros.*"

¹¹ Avis n° 63.202/2 du 26 avril 2018 du Conseil d'État émis concernant un avant-projet de loi 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, 54-3185/001, p. 121-122.

Voir dans le même sens les avis suivants du Conseil d'État :

- l'Avis n° 26.198/2 rendu le 2 février 1998 sur un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 11 décembre 1998 transposant la Directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, *Doc. Parl.* Chambre, 1997-98, n° 49-1566/1, p. 189 ;
- l'Avis n° 33.487/1/3 des 18 et 20 juin 2002 relatif à un avant-projet de loi qui a conduit à la loi du 22 août 2002 portant des mesures en matière de soins de santé, *Doc. Parl.* Chambre 2002-03, n° 2125/2, p. 539 ;
- l'Avis n° 37.765/1/2/3/4 rendu le 4 novembre 2004 sur un avant-projet de loi-programme qui a donné lieu à la loi-programme du 27 décembre 2004, *Doc. Parl.* Chambre 2004-05, n° 1437/2.

¹² Voir également Cour constitutionnelle, Arrêt n° 29/2010 du 18 mars 2010, point B.16.1 ; Arrêt n° 39/2013 du 14 mars 2013, point B.8.1 ; Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015, point B.36.2 ; Arrêt n° 107/2015 du 16 juillet 2015, point B.7 ; Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017, point B.6.4 ; Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018, point B.13.1 ; Arrêt n° 86/2018 du 5 juillet 2018, point B.7.2 ; Avis du Conseil d'État n° 63.202/2 du 26 avril 2018, point 2.2.

¹³ L'article 5, § 1^{er}, a) de la loi pandémie prévoit : "*Les mesures visées à l'article 4, § 1^{er}, qui peuvent être combinées entre elles, visent :*

- a. *la détermination de modalités ou de conditions en vue de limiter l'entrée au ou la sortie du territoire belge, en ce compris les possibilités de refuser l'entrée conformément à l'article 14 du code frontières Schengen ou à l'article 43 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.*"

¹⁴ En la matière, l'article 4, § 1^{er} de la loi pandémie précise notamment : "*Lorsque le Roi a déclaré ou maintenu la situation d'urgence épidémique conformément à l'article 3, § 1^{er}, 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, après concertation au sein des organes compétents dans le cadre de la gestion de crise, auxquels sont associés les experts nécessaires en fonction de la nature de la situation d'urgence épidémique, notamment en matière de droits fondamentaux, d'économie et de santé mentale.(...)*"

11. L'article 2, 3° de la loi pandémie définit une "situation d'urgence épidémique" comme suit :
"tout événement qui entraîne ou qui est susceptible d'entraîner une menace grave suite à la présence d'un agent infectieux chez l'homme, et :

- a. qui touche ou est susceptible de toucher un grand nombre de personnes en Belgique et qui y affecte ou est susceptible d'affecter gravement leur santé ;*
- b. et qui conduit ou est susceptible de conduire à une ou plusieurs des conséquences suivantes en Belgique :*
 - une surcharge grave de certains professionnels des soins et services de santé ;*
 - la nécessité de prévoir le renforcement, l'allègement ou le soutien de certains professionnels des soins et services de santé ;*
 - le déploiement rapide et massif de médicaments, dispositifs médicaux ou équipements de protection individuelle ;*
- c. et qui nécessite une coordination et une gestion des acteurs compétents au niveau national afin de faire disparaître la menace ou de limiter les conséquences néfastes de l'événement ;*
- d. qui, le cas échéant¹⁵, a conduit à une ou plusieurs des conséquences suivantes :*
 - la situation est reconnue par l'Organisation mondiale de la santé comme "Public Health Emergency of International Concern " ;*
 - la situation est reconnue par la Commission européenne conformément aux dispositions de l'article 12 de la décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la Décision n° 2119/98/CE."*

12. Les deuxième et troisième alinéas du § 2 de l'article 3 de la loi pandémie prescrivent en outre :
"Chaque arrêté royal visé au paragraphe 1^{er} produit ses effets immédiatement et est confirmé par la loi dans un délai de 15 jours à compter de son entrée en vigueur.

À défaut de confirmation dans le délai visé à l'alinéa 2, l'arrêté royal concerné cesse de sortir ses effets."

Le débat démocratique/parlementaire¹⁶ qui doit nécessairement être mené en vertu du principe de légalité susmentionné (voir les points 6 et 7) concernant tout traitement de données à caractère

¹⁵ Ce dernier critère de nature internationale est un critère 'complémentaire' et donc pas un critère obligatoire pour pouvoir déclarer une 'situation d'urgence épidémique', ce qui est parfaitement possible sur la base de circonstances 'nationales', telles que décrites aux points a., b. et c. de l'article 2, 3° de la loi pandémie.

¹⁶ Dans ce contexte, l'Autorité renvoie également à un arrêt récent de la Cour constitutionnelle, plus précisément à l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022 (en particulier les points B.35 à B.40) qui soulignent explicitement l'importance de ce contrôle parlementaire et dont les points de vue sont résumés comme suit dans le communiqué de presse de la Cour constitutionnelle :

"La Cour rappelle que l'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale. Une habilitation à un autre pouvoir

personnel (en particulier ceux qui constituent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées) est reporté et mené *a posteriori* (à savoir dans un délai de 15 jours).

13. Dans l'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 1), l'initiative législative qui est à présent soumise, qui entend donner au Roi la même liberté d'action pour introduire des restrictions de voyage et une obligation PLF, même en dehors du contexte d'une 'situation d'urgence épidémique', telle qu'encadrée dans la loi pandémie, toutefois sans ratification par la loi et sans le débat démocratique y afférent, est justifiée comme suit :

"Toutefois, même en dehors du contexte d'une situation d'urgence épidémique, il peut être ou demeurer nécessaire d'introduire ou de maintenir des restrictions de voyage afin de protéger la santé publique contre les effets d'une maladie infectieuse contagieuse. Par exemple, des mesures peuvent être nécessaires à l'égard des personnes se rendant sur le territoire belge afin de protéger la population et d'éviter la congestion du système de santé, tant dans les hôpitaux que dans les soins primaires. Ces mesures ont notamment pour objet de contrôler tant le nombre d'infections que la propagation d'éventuels nouveaux variants de la maladie sur le territoire belge."

14. L'Autorité ne peut pas se défaire de l'impression que la justification susmentionnée pour l'introduction de l'avant-projet dépeint un contexte qui semble pourtant répondre à la description de la 'situation d'urgence épidémique' de la loi pandémie. L'Autorité invite dès lors le demandeur à définir et à démontrer la particularité et la spécificité de la situation et des circonstances qui requièrent ce cadre réglementaire complémentaire de manière plus claire et plus concrète que ce n'est le cas actuellement dans l'Exposé des motifs. Il s'agit manifestement d'une situation/de circonstances qui ne permet(tent) pas de déclarer une 'situation d'urgence épidémique' mais qui exige(nt) toutefois dans le même temps que des mesures extrêmement urgentes (qui vont généralement de pair avec des traitements de données intrusifs et des restrictions strictes des libertés) soient prises au niveau du pouvoir exécutif afin de faire face à certaines menaces transfrontalières pour la santé publique, ne permettant pas la mise en place du processus démocratique approprié et habituel étant donné que celui-ci compromettrait complètement l'efficacité des mesures urgentes nécessaires.

Dans ce cadre, l'Autorité d'une part prend acte du fait que le Roi prendra des mesures "*après avoir recueilli l'avis du Risk Assessment Group et du Risk Management Group créés par la Conférence interministérielle de Santé publique*¹⁷" mais constate d'autre part que la définition de 'maladie

est cependant admissible, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et que le législateur ait lui-même fixé les éléments essentiels.

*La Cour relève que le Comité de sécurité de l'information est un organe qui est indépendant de l'Autorité de protection des données et qui a été créé par une loi du 5 septembre 2018. La Cour constate que les **décisions du Comité de sécurité de l'information** sont contraignantes, qu'elles font l'objet d'un faible contrôle de la part de l'Autorité de protection des données et d'un contrôle juridictionnel mais qu'elles **ne sont pas soumises au contrôle parlementaire**. Les personnes concernées sont donc privées de la garantie d'un contrôle par le Parlement, sans que cela soit imposé par le droit européen. Par ailleurs, **l'habilitation critiquée porte sur des éléments essentiels**, puisque les législateurs n'ont pas identifié les destinataires de la communication des données concernées. La Cour en conclut que **l'habilitation critiquée est inconstitutionnelle**."*

¹⁷ L'Exposé des motifs (p. 20) précise en la matière : "*Les mesures doivent faire l'objet d'une analyse des risques et être scientifiquement fondées. Pour ce faire, il convient de se fonder sur les avis du Risk Management Group et du Risk Assessment*

infectieuse contagieuse¹⁸ est extrêmement large et que, sauf erreur, en théorie, la grippe ou même un rhume plutôt banal (pour la plupart des personnes) peuvent également relever de cette qualification.

15. L'Autorité se demande ensuite pour quelles raisons les mesures que le Roi doit prendre dans la situation/les circonstances susmentionnée(s), qui doivent être précisées, ne peuvent pas, par analogie avec la disposition prévue à l'article 3, § 2, deuxième et troisième alinéas de la loi pandémie, faire encore l'objet *a posteriori* (à savoir dans un délai de 15 jours) du débat démocratique/parlementaire approprié et habituel à cet effet (conformément au principe de légalité tel qu'expliqué aux points 6 et 7 du présent avis), allant de pair avec l'approbation d'une loi formelle.

A. RESTRICTIONS DE VOYAGE

16. Sans préjudice des **Remarques préalables** précitées (points 6 à 15 du présent avis), l'Autorité constate encore ce qui suit.

17. Il résulte d'une lecture conjointe des articles 3 et 4 de l'avant-projet qu'en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, le Roi peut imposer, pour une période de maximum 3 mois (prolongeable chaque fois pour 3 mois), des restrictions de voyage¹⁹ (qui ne sont pas précisées) aux voyageurs qui se rendent en Belgique au départ de zones ou de pays où existe une maladie infectieuse contagieuse²⁰ contre laquelle les habitants de la Belgique sont protégés par la propre réglementation, et ce afin de prévenir ou de limiter les conséquences de cette menace pour la santé publique.

18. L'article 5 de l'avant-projet précise que dans le contexte susmentionné, le Roi :

- précise la maladie infectieuse contagieuse qui donne lieu à des restrictions de voyage ;
- détermine les pays ou zones depuis lequel(le)s les restrictions de voyage sont d'application ;
- détermine les voyages essentiels pour lesquels les restrictions de voyage ne sont pas d'application, dans le cadre desquels, outre le poste diplomatique ou consulaire belge, Il peut habiliter d'autres autorités à délivrer "*une attestation de voyage essentiel*" ;

Group créés au sein de la Conférence interministérielle de Santé publique. Par ailleurs, la Conférence interministérielle de Santé publique a récemment créé un autre comité scientifique, à savoir le Strategic Scientific Committee, qui peut également être sollicité. Les avis devront démontrer qu'il s'agit d'une menace transfrontalière pour la santé publique."

¹⁸ L'article 2, 7° de l'avant-projet définit une 'maladie infectieuse contagieuse' comme suit : "*une maladie infectieuse causée par des micro-organismes qui se transmettent à l'homme et qui affectent ou peuvent affecter gravement la santé humaine*".

¹⁹ L'article 2, 6° de l'avant-projet définit les 'restrictions de voyage' comme suit : "*modalités ou conditions en vue de restreindre l'accès au territoire belge, autres que les obligations liées au PLF*".

²⁰ Telle que définie de manière extrêmement large à l'article 2, 7° de l'avant-projet.

- détermine les exceptions aux restrictions de voyage, comme pour les voyageurs en possession de "*certificats applicables à ce moment*" ;
- peut prévoir des restrictions de voyage plus strictes pour les zones à haut risque²¹ ;
- prend "*toutes les mesures nécessaires en matière de visas*" pour garantir l'effectivité et le respect des restrictions de voyage.

19. L'article 9 de l'avant-projet dispose qu'en cas de non-respect des restrictions de voyage (d'absence des documents requis ou d'informations fausses, trompeuses ou incomplètes), l'accès au territoire belge peut être refusé conformément à l'article 3²² ou à l'article 43²³ de la loi du 15 décembre 1980 *sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* (ci-après "la loi du 15 décembre 1980").

20. Ces articles entendent confier au Roi une compétence extrêmement large pour pouvoir imposer des restrictions de voyage au départ de zones ou de pays où existe(nt) une (des) maladie(s) infectieuse(s) contagieuse(s), dont la menace transfrontalière pour la santé publique - que l'on vise ainsi à prévenir ou à limiter - est actuellement à proprement parler inconnue.

21. Bien qu'imposer des restrictions de voyage n'équivaut pas à ou ne va pas nécessairement de pair avec un traitement de données à caractère personnel, cette mesure est certes quelque peu annoncée à l'article 5 de l'avant-projet. Dans ce contexte, il (n') est question dans cet article 5 (que) d' "*une attestation de voyage essentiel*"²⁴, de "*certificats applicables à ce moment*"²⁵ et de "*toutes les*

²¹ L'article 2, 8° de l'avant-projet définit une 'zone à haut risque' comme suit : "*une zone où existe un risque important de transfert d'une maladie infectieuse contagieuse présentant un niveau de risque élevé de morbidité et de mortalité, soit en raison d'un danger de contamination insuffisamment endigué, soit en raison de nouveaux variants préoccupants de cette maladie infectieuse contagieuse.*"

²² L'article 3, 7° de la loi du 15 décembre 1980, telle qu'elle a été complétée par l'article 11 de l'avant-projet est libellé comme suit : "*Sauf dérogations prévues par un traité international ou par la loi, l'entrée peut être refusée à l'étranger qui se trouve dans l'un des cas suivants :*

(...) 7° *s'il est considéré comme pouvant compromettre la tranquillité publique, l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique,*" (soulignement par l'Autorité).

²³ L'article 43, § 1^{er} de la loi du 15 décembre 1980 est libellé comme suit :

"Le ministre ou son délégué peut refuser l'entrée et le séjour aux citoyens de l'Union et aux membres de leurs familles :

1° lorsqu'ils ont eu recours à des informations fausses ou trompeuses ou à des documents faux ou falsifiés, ou lorsqu'ils ont eu recours à la fraude ou à d'autres moyens illégaux qui ont contribué à l'obtention du séjour ;

2° pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique."

²⁴ L'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 22) mentionne, 'à titre d'exemple', ce qui suit : "*Il s'agit, par exemple, des voyages liés à des activités professionnelles, qui ne pourraient être remplies en cas d'interdiction, tels que les voyages professionnels (par exemple des travailleurs frontaliers) et les voyages des diplomates ou du personnel des organisations internationales, les voyages du conjoint ou du partenaire d'une personne ayant la nationalité belge ou ayant sa résidence principale en Belgique ou des voyages de leurs enfants, des voyages pour des raisons humanitaires impérieuses, etc.*"

²⁵ L'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 14 et 23) mentionne, 'à titre d'exemple', ce qui suit : "*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.*"

*mesures nécessaires en matière de visas*²⁶ sans toutefois préciser de quelque façon que ce soit quelles données à caractère personnel seront traitées en la matière.

22. L'Autorité souligne que les restrictions de voyage précitées et en particulier les traitements de données y afférents doivent, en temps opportun, être dûment encadré(e)s en application des **principes de légalité et de prévisibilité** (tels qu'expliqués aux points 6 et 7 du présent avis). Cela n'empêche toutefois pas que le législateur pourrait quand même dès à présent (sans connaître les caractéristiques et l'ampleur exactes des menaces qu'une future maladie infectieuse contagieuse peut impliquer) prévoir un début de délimitation ou d'aperçu des traitements de données auxquels peuvent donner lieu les restrictions de voyage qui seront imposées, à condition que :

- la particularité et la spécificité de la situation et des circonstances qui requièrent ce cadre réglementaire complémentaire (en plus de la loi pandémie) soient définies et démontrées de manière plus claire et plus concrète (voir le point 14 du présent avis) ;
- cette délégation au Roi soit explicitement liée à une confirmation par une loi dans un délai de 15 jours à dater de son entrée en vigueur, sans quoi l'arrêté concerné cesse automatiquement de sortir ses effets et les mesures qui y sont mentionnées sont automatiquement supprimées (voir le point 15 du présent avis).

23. Une confusion, un manque de précision et évidemment une absence des éléments essentiels du traitement (en particulier la finalité poursuivie et les (catégories de) données à caractère personnel qui seront traitées) ne permettent pas actuellement à l'Autorité de vérifier le respect des principes les plus élémentaires de protection des données (dont la limitation des finalités, la minimisation des données et la limitation de la conservation) dont il est question à l'article 5.1 du RGPD. Un cadre réglementaire dûment élaboré en la matière lui sera soumis pour **avis préalable (complémentaire)** en temps opportun (voir l'article 36.4 du RGPD).

B. PLF

24. Sans préjudice des **Remarques préalables** précitées (points 6 à 15 du présent avis), l'Autorité constate encore ce qui suit.

25. Il résulte d'une lecture conjointe des articles 3 et 4 de l'avant-projet qu'en cas de menace transfrontalière pour la santé publique, le Roi peut imposer, pour une période de maximum 3 mois

²⁶ À cet égard, l'Exposé des motifs de l'avant-projet (p. 15 et 16) mentionne ce qui suit : "*Compte tenu de cette expérience (on fait référence à la pandémie de COVID-19), le Roi pourra prendre toutes les mesures qu'il juge utiles ou nécessaires en matière de visas pour garantir l'effectivité et le respect des restrictions de voyage(...)* Bien entendu, l'adoption de mesures particulières en matière de visa dépendra des restrictions de voyage qui seront prises et des besoins des autorités chargées des visas."

(prolongeable chaque fois pour 3 mois), des obligations concernant le PLF²⁷ aux voyageurs, préalablement à leur voyage en Belgique au départ de zones ou de pays où existe une maladie infectieuse contagieuse²⁸ contre laquelle les habitants de la Belgique sont protégés par la propre réglementation, et ce afin de prévenir ou de limiter les conséquences de cette menace pour la santé publique.

26. L'article 6 de l'avant-projet précise que dans le contexte précité, le Roi :

- précise la maladie infectieuse contagieuse qui donne lieu à l'obligation PLF ;
- détermine les pays ou zones au départ desquel(le)s l'obligation PLF est d'application ;
- peut déterminer les exceptions à l'obligation PLF, comme pour les voyageurs qui ne recourent pas à un transporteur²⁹ ou pour les voyageurs dont le séjour en Belgique ou à l'étranger est limité dans le temps ;
- peut prévoir des règles PLF plus strictes pour les zones à haut risque ;
- détermine le modèle du PLF.

27. Ces articles entendent confier au Roi une compétence extrêmement large pour pouvoir imposer l'obligation PLF élaborée dans le contexte de la pandémie de COVID-19 (tel qu'encadrée dans l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 et dans l'Accord de coopération du 24 mars 2021) pour les voyages au départ de zones ou de pays où existe(nt) une (des) maladie(s) infectieuse(s) contagieuse(s), dont la menace transfrontalière pour la santé publique - que l'on vise ainsi à prévenir ou à limiter - est actuellement à proprement parler inconnue.

28. L'Autorité constate que des imprécisions relatives à une maladie infectieuse contagieuse susceptible de se manifester à l'avenir dont on entend prévenir ou limiter la menace transfrontalière pour la santé publique (à présent donc encore inconnue) ne permettent pas actuellement au législateur d'évaluer/d'estimer l'effectivité et la nécessité d'une obligation PLF élaborée dans le contexte de la pandémie de COVID-19 pour endiguer une menace transfrontalière de futures maladies infectieuses contagieuses.

²⁷ L'article 2, 5° de l'avant-projet définit le 'PLF' comme suit : "*le Formulaire de Localisation du Passager tel que visé au Titre VIII de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021*".

²⁸ Telle que définie de manière extrêmement large à l'article 2, 7° de l'avant-projet.

²⁹ L'article 2, 2° de l'avant-projet définit un 'transporteur' comme suit :

- *le transporteur aérien public ou privé ;*
- *le transporteur maritime public ou privé ;*
- *le transporteur maritime intérieur ;*
- *le transporteur ferroviaire ou par bus public ou privé pour le transport pour le départ d'un pays se trouvant en dehors de l'Union européenne et de la zone Schengen."*

29. Dans la mesure où l'article 19³⁰ de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 visait à conférer à l'obligation PLF qui y est encadrée un caractère 'générique' (c'est-à-dire dépassant le contexte de la pandémie de COVID-19), l'Autorité faisait déjà remarquer dans l'avis n° 124/2021 (point 59) ce qui suit :

"L'Autorité souligne qu'un tel procédé, qui vise à créer un cadre légal pour des traitements de données futurs qui ne sont pas encore suffisamment déterminés, ne peut, en principe, être accepté parce qu'il permet très difficilement de créer un cadre normatif suffisamment clair et prévisible pour les personnes concernées.³¹

Certes, il se peut que certains éléments essentiels du traitement qui consiste à collecter des données par le biais d'un PLF et à les intégrer dans la base de données PLF soient identiques, quelle que soit la raison de santé publique justifiant l'obligation de remplir le PLF. On pense, par exemple, à la désignation du responsable du traitement. Par contre, d'autres éléments essentiels, comme par exemple, les catégories de données à collecter ou les délais de conservation, pourraient varier selon l'objectif poursuivi et les circonstances justifiant l'obligation de remplir le PLF. C'est pourquoi le projet d'accord de coopération doit se limiter à encadrer, dans le respect de l'exigence de prévisibilité et du principe de proportionnalité, le traitement des données PLF dans le contexte de la lutte contre le COVID. L'article 19 du projet d'accord de coopération de rang législatif sera dès lors supprimé, à défaut de quoi le projet d'accord de coopération sera une sorte de "chèque en blanc" autorisant la collecte et l'utilisation des données PLF par les autorités sans que ces traitements soient encadrés de manière précise et suffisamment prévisible pour les personnes concernées."

30. L'obligation PLF susmentionnée et les traitements de données y afférents doivent en tout cas être dûment encadrés en temps opportun en application des **principes de légalité et de prévisibilité** (tels qu'expliqués aux points 6 et 7 du présent avis).

31. Une confusion et un manque de précision concernant les éléments essentiels du traitement (en particulier la finalité poursuivie par un traitement de données) ne permettent pas actuellement à l'Autorité de vérifier le respect des principes les plus élémentaires de protection des données (dont la limitation des finalités, la minimisation des données et la limitation de la conservation) dont il est question à l'article 5.1 du RGPD. Un cadre réglementaire dûment élaboré en la matière lui sera soumis pour **avis préalable (complémentaire)** en temps opportun (voir l'article 36.4 du RGPD).

32. Dans ce cadre, l'Autorité rappelle ci-après plusieurs points problématiques (déjà constatés précédemment dans les avis n° 124/2021 et 27/2021) et solutions possibles concernant le cadre

³⁰ L'article 19 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 (tout comme le projet de texte tel que celui-ci a été soumis à l'Autorité) est libellé comme suit : "Les dispositions du présent Titre VIII (intitulé 'Traitement des données PLF') s'appliquent chaque fois et aussi longtemps que par ou en vertu d'une législation de police administrative, les voyageurs ont l'obligation de remplir un PLF."

³¹ "Voyez l'avis 24/2021 du 2 mars 2021 concernant l'avant-projet de loi relatif aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique."

réglementaire dans les Accords de coopération du 14 juillet 2021 et du 24 mars 2021 des traitements de données allant de pair avec l'obligation PLF.

B.1. En ce qui concerne les finalités

33. L'article 2, 5° de l'avant-projet établit que le PLF est celui tel que visé au Titre VIII de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 au sujet duquel l'article 22 de cet accord de coopération établit que le traitement des données PLF poursuit les objectifs suivants :

"a) les finalités telles que visées par ou en vertu des accords de coopération, des lois, des décrets et des ordonnances régissant le traitement des données relatives aux PLF ;

b) les objectifs des accords ou décisions internationaux, notamment ceux contenus dans le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et dans la législation de l'Union Européenne."

34. Dans son avis n° 124/2021 (point 61), concernant le projet de disposition susmentionnée, l'Autorité faisait remarquer ce qui suit :

"L'Autorité rappelle que l'article 5.1.b) du RGPD impose que "les données à caractère personnel doivent être collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes". L'Autorité constate que ce n'est pas le cas en l'espèce : l'article 22 du projet d'accord ne définit pas, de manière déterminée et explicite, des finalités légitimes. Toutefois, l'Autorité constate à la lecture de l'Exposé général et des commentaires des articles que la collecte des PLF et leur intégration dans la base de données PLF poursuit deux finalités : (1) assurer un suivi des contacts au cas où une personne ayant voyagé avec des moyens de transport public est testée positive au Sars-Cov-2 et (2) connaître les lieux de provenance des voyageurs afin, le cas échéant, d'être en mesure de vérifier s'ils respectent bien les obligations (en matière de quarantaine et/ou de testing) qui sont imposées à la suite d'un retour d'une zone à risque. Le projet sera modifié afin d'y inscrire explicitement ces finalités."

B.2. En ce qui concerne les (catégories de) données à caractère personnel

35. L'article 7, § 1^{er} de l'avant-projet stipule que le Roi détermine le modèle du PLF. Dans ce cadre, conformément à la définition du PLF à l'article 2, 5° de l'avant-projet, le Roi agira dans les limites de l'article 20 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 qui dispose ce qui suit :

"Le PLF contient les catégories de données suivantes :

1° les données d'identification et de contact de la personne concernée et de ses co-voyageurs ;

2° l'itinéraire du voyage ;

3° l'information pertinente au sujet de (s) l'endroit (s) de séjour pendant une période déterminée avant l'arrivée sur le territoire belge ;

4° le ou les moyens de transport utilisés et la ou les places occupées dans ces moyens de transport ;

5° le motif du séjour en Belgique ;

6° la durée de séjour et le ou les endroits du séjour en Belgique pendant une période déterminée après l'arrivée ;

7° l'information qui permet d'évaluer le risque de contamination."

36. Bien que l'Autorité ait aussi formulé des remarques concernant cette disposition (ce projet de disposition) dans le cadre de son avis préalable n° 124/2021 (point 64), cette disposition dans l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 est restée quasiment inchangée. L'Autorité réitère les remarques suivantes, déjà formulées précédemment mais toujours pertinentes :

- concernant les données d'identification et de contact des co-voyageurs :

"Il n'est pas nécessaire pour atteindre les finalités poursuivies de collecter les données d'identification et de contact des co-voyageurs, à moins que ceux-ci ne soient pas soumis à une obligation de remplir un PLF (ce qui est le cas, par exemple, des mineurs). (...) Le projet sera adapté afin d'y préciser que les données d'identification et de contact des co-voyageurs ne devront être fournies que si ces co-voyageurs ne sont pas soumis à l'obligation de remplir un PLF pour eux-mêmes."

- concernant le motif du séjour en Belgique :

"Si l'Autorité comprend la pertinence de collecter les informations nécessaires afin de pouvoir évaluer si le voyageur peut être exempté de certaines obligations en raison du motif de son voyage, le principe de minimisation des données exige que le PLF ne collecte que l'information de savoir si le voyageur peut se prévaloir d'un motif de séjour (et, le cas échéant, lequel ?) le dispensant de l'exécution de certaines obligations. Mais il n'est pas justifié de demander à tout voyageur de détailler les motifs de son séjour s'il ne cherche pas à obtenir une dispense des obligations qui s'imposent aux voyageurs. Le projet le précisera."

B.3. En ce qui concerne les (catégories de) destinataires

37. L'article 7, § 2 de l'avant-projet prévoit que les données PLF puissent être transmises :

- "aux personnes et autorités énumérées à l'article 26 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021", à savoir :
 - *"les personnes qui ont besoin de ces données pour l'exécution des missions d'intérêt général qui leur sont confiées par ou en vertu d'un accord de coopération, d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance ;*
 - *suite aux accords et décisions internationaux visés à l'article 22 b), la ou les autorités compétentes chargées au niveau national de notifier les alertes et de prendre les mesures nécessaires à la protection de la Santé publique."*

38. Dans son avis n° 124/2021 (point 70), concernant le projet de disposition susmentionnée, l'Autorité faisait remarquer ce qui suit : *"Une telle disposition n'apporte aucune plus-value en termes de prévisibilité pour les personnes concernées. Il s'ensuit que cette disposition n'encadre pas de manière adéquate les communications de données PLF. En effet, à la différence, par exemple, des données du Registre National qui sont, par nature, utiles à de nombreuses administrations, les données PLF ne semblent pas être particulièrement utiles pour permettre à de multiples administrations d'exercer leurs missions légales. Dans ces circonstances, l'exigence de prévisibilité requiert que l'accord de coopération qui entend encadrer la création et l'utilisation de la base de données PLF désigne explicitement, au moins, les catégories d'autorités qui peuvent accéder à ces données et les raisons pour lesquelles elles peuvent y accéder, quitte à ce qu'il délègue à un accord de coopération d'exécution le soin de déterminer les autorités précises."*

➤ *"aux finalités telles que prévues aux articles 3 et 4 de l'Accord de coopération du 24 mars 2021 et à l'article 22 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021", plus précisément :*

- *"Art. 3. § 1^{er}. (...) Afin de pouvoir assurer le suivi de la quarantaine obligatoire visé à l'article 2, les données PLF des voyageurs qui sont soumis à une quarantaine obligatoire à leur arrivée en Belgique en provenance d'une zone étrangère sont quotidiennement transmises aux entités fédérées. § 2. Les données PLF peuvent être transmises par les entités fédérées vers les autorités locales soit conformément à la réglementation des entités fédérées ou soit lorsque les entités fédérées soupçonnent que la quarantaine n'est pas respectée sur base du présent accord de coopération. Le transfert des données PLF vers les services de police par les entités fédérées ou par les autorités locales, est possible soit conformément à la réglementation des entités fédérées ou soit lorsque les entités fédérées ou les autorités locales soupçonnent que la quarantaine n'est pas respectée sur base du présent accord de coopération.";*
- *"Art. 4. (...) Pour pouvoir veiller au respect du test de dépistage obligatoire visé à l'article 2 les données PLF des voyageurs revenant d'une zone à l'étranger et qui doivent subir un test de dépistage obligatoire et où il apparaît que le CTPC n'a pas encore été utilisé pour un prélèvement d'échantillon afin d'effectuer un test COVID-19 dans le délai imposé, sont mentionnées quotidiennement à Saniport Par rapport à ces personnes, Saniport transmet les données PLF pertinentes au Service de gestion de l'information et des TIC de la police, qui les signale ensuite dans les banques de données policières pertinentes visées à l'article 44/2, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o à 3^o, de la loi de 5 août 1992 sur la fonction de police."*
- *Article 22 : "les finalités telles que visées par ou en vertu des accords de coopération, des lois, des décrets et des ordonnances régissant le traitement des données relatives aux PLF" et "les objectifs des accords ou décisions internationaux, notamment ceux*

contenus dans le règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé et dans la législation de l'Union Européenne."

39. Dans son avis n° 27/2021 aussi (points 30, 45 et 63 à 65), l'Autorité s'était montrée critique à l'égard de l'absence d'indication, de transparence et de clarté concernant les (catégories de) destinataires des données PLF : *"Ainsi, certains destinataires des données PLF - en vue du suivi et de l'application de la quarantaine obligatoire - devraient être énumérés et définis plus clairement, en particulier les 'entités fédérées' et les 'autorités locales', et ce en se référant à chaque fois à la réglementation applicable pertinente concernant leurs tâches et compétences respectives."* (voir le point 30 de l'avis n° 27/2021).

40. Quant aux finalités telles que définies à l'article 22 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021, l'Autorité constatait déjà dans son avis n° 124/2021 (point 61) : *"L'article 22 du projet d'accord ne définit pas, de manière déterminée et explicite, des finalités légitimes."* (voir aussi le point 31 du présent avis).

➤ *"après la délibération³² par la Chambre sécurité sociale et santé du Comité de sécurité de l'information" (ci-après "CSI")*

41. Dans son avis n° 27/2021 (point 64), concernant l'intervention du CSI dans ce cadre, l'Autorité faisait déjà remarquer ce qui suit : *"L'Autorité souligne que - conformément au principe de légalité (voir les points 11 et 12) - une délibération du CSI ne peut certes pas se substituer à un encadrement légal solide des éléments essentiels d'un traitement de données. Toutefois, une telle délibération peut éventuellement élaborer certaines modalités d'exécution, notamment au niveau de la sécurité de l'information."³³*

42. L'Autorité fait enfin remarquer qu'on ne sait pas clairement quelles (catégories de) données à caractère personnel devront faire l'objet d'une communication à des destinataires tiers. Le contenu du PLF, tel que décrit à l'article 20 de l'Accord de coopération du 14 juillet 2021 (et auquel renvoie l'article 2, 5° de l'avant-projet - voir le point 32 du présent avis) est bien plus large que l'énumération des données PLF à l'article 1^{er}, 3° de l'Accord de coopération du 24 mars 2021³⁴, qui se concentre en particulier sur la transmission des données à des tiers.

³² Telle que 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 et portant diverses dispositions.*

³³ Dans ce contexte, l'Autorité renvoie à l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle, plus précisément à l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022 (en particulier les points B.35 à B.40) qui souligne notamment l'inconstitutionnalité des habilitations émises par le CSI. (voir également la note de bas de page n° 16).

³⁴ L'article 1^{er}, 3° de l'Accord de coopération du 24 mars 2021 définit les 'données PLF' comme suit : *"les données suivantes provenant du PLF : prénom, nom, date de naissance, numéro de téléphone, adresse de résidence pendant la période de quarantaine et date d'arrivée en Belgique."*

Il faudra donc préciser et délimiter davantage quelles données du PLF doivent être communiquées à quel(s) destinataire(s) (ou quelle catégories de destinataires) dans quelles circonstances et pour quels motifs.

**PAR CES MOTIFS,
l’Autorité,**

estime que :

- l'avant-projet n'offre pas suffisamment de garanties au niveau de la protection des données ;
- la particularité et la spécificité de la situation et des circonstances qui requièrent ce cadre réglementaire complémentaire (en plus de la loi pandémie) doivent être définies et démontrées de manière plus claire et plus concrète dans l'avant-projet ou au moins dans l'Exposé des motifs (voir les points 14 et 22) ;
- en supposant que l'exigence précitée soit démontrée, une telle délégation au Roi doit être explicitement liée à une confirmation par une loi dans un délai de 15 jours à dater de son entrée en vigueur, sans quoi l'arrêté concerné cesse automatiquement de sortir ses effets et les mesures qui y sont mentionnées sont automatiquement supprimées (voir les points 15 et 22) ;.

souligne l'importance de l'élément suivant :

- le respect des principes de légalité et de prévisibilité lorsqu'en temps opportun (avec les connaissances nécessaires du contexte), un cadre réglementaire pour les restrictions de voyage ou une obligation PLF - en dehors du cadre d'une situation d'urgence épidémique - sera élaboré, et ce après avis préalable (complémentaire) de l'Autorité (voir les points 6 et 7, les points 22 et 23 et les points 30 e.s.).

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Cédrine Morlière, Directrice