



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Avis n° 124/2021 du 12 juillet 2021

Objet: Demande d'avis 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 (CO-A-2021-139 & CO-A-2021-140)

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité ») ;
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Monsieur Bart Preneel ;

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 « 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* (ci-après « 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 « LTD ») ;

Vu les demandes d'avis du Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Monsieur Frank Vandenbroucke, reçues le 29 juin 2021 ;

Vu que les formulaires de demande d'avis mentionnent que l'avis est recueilli au nom de toutes les parties aux projets d'accords de coopération ;

Vu les informations complémentaires reçues le 2 juillet 2021 ;

Vu l'urgence de la demande d'avis ;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar ;

Émet, le 12 juillet 2021 l'avis suivant :

I. OBJET ET CONTEXTE DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Le Vice-Premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, Monsieur Frank Vandenbroucke (ci-après « le demandeur ») a sollicité, le 29 juin 2021, l'avis de l'Autorité concernant :

(1) 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** (ci-après « le projet d'accord de coopération de rang législatif »), et

(2) 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** (ci-après « le projet d'accord de coopération d'exécution »).

2. Au vu de la connexité des deux demandes d'avis, qui portent sur un projet d'accord de coopération de rang législatif et sur le projet d'accord de coopération qui l'exécute, l'Autorité a examiné ces deux demandes dans le même avis.

3. Ces projets d'accord de coopération **visent à encadrer les traitements de données à caractère personnel suivants** :

- (1) Les traitements de données à caractère personnel réalisés par les autorités belges **dans le cadre de la délivrance et de la vérification des certificats COVID numériques de l'UE** ;
- (2) Les traitements de données à caractère personnel réalisés **dans le cadre de la délivrance et de la vérification d'un « Covid Safe Ticket »** ;
- (3) Les traitements de données à caractère personnel réalisés **dans le cadre de la collecte de données effectuée via le formulaire de localisation du passager** ou « Passenger Locator Form » (ci-après « PLF ») ;
- (4) Les traitements de données à caractère personnel **des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique**

II. EXAMEN DE LA DEMANDE D'AVIS

4. L'Autorité souligne que le présent avis a été émis en extrême urgence et uniquement sur la base des informations dont elle dispose et sous réserve d'éventuelles considérations futures.
5. Avant d'examiner la conformité des différentes dispositions encadrant des traitements de données à l'aune des principes fondamentaux en matière de protection des données, l'Autorité souhaite souligner que la complexité des traitements de données encadrés par le projet d'accord de coopération aurait mérité que les parlements disposent de plus de temps pour apprécier de manière approfondie comment atteindre l'équilibre des différents intérêts en présence.

A. CONCERNANT L'ENCADREMENT DES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL REALISES DANS LE CADRE DE LA DELIVRANCE ET DE LA VERIFICATION DES CERTIFICATS COVID NUMERIQUES DE L'UE

6. L'Union européenne a adopté, le 14 juin 2021, le **Règlement 2021/953** 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 (ci-après « le Règlement 2021/953 »).

7. Ce règlement **crée trois certificats COVID numériques** : (1) le certificat de vaccination, (2) le certificat de test et (3) le certificat de rétablissement.

8. Le Règlement 2021/953 **impose aux Etats membres de délivrer**, dans les conditions qu'il détermine, **ces certificats aux personnes concernées**. Aux termes du Règlement, **si les Etats membres acceptent une preuve de vaccination** contre la COVID-19 et/ou la **réalisation d'un test** de dépistage de l'infection par le SARS-Cov-2 et/ou la **preuve de rétablissement** de l'infection par le SARS-Cov-2 **comme une condition pour lever les restrictions à la libre circulation** qui ont été mises en place, conformément au droit de l'Union, pour limiter la propagation du SARS-Cov-2, **ils doivent accepter**, dans les mêmes conditions, **les certificats de vaccination, les certificats de test et les certificats de rétablissement délivrés par d'autres Etats membres conformément au Règlement 2021/953**. Le Règlement est entré en vigueur le jour de sa publication au Journal Officiel de l'Union européenne, soit le 15 juin 2021, **mais est d'application du 1^{er} juillet 2021 au 30 juin 2022**.

9. À toutes fins utiles, l'Autorité rappelle que le Règlement 2021/954 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 (ci-après « le Règlement 2021/954 ») impose aux Etats membres d'appliquer les règles énoncées dans le Règlement 2021/953 aux ressortissants de pays tiers qui ne relèvent pas du champ d'application dudit règlement, mais qui séjournent ou résident légalement sur leur territoire et qui ont le droit de se rendre dans d'autres États membres conformément au droit de l'Union.
 - *Le projet d'accord de coopération de rang législatif vise à permettre la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE à partir du 16 juin 2021*

10. Le projet d'accord de coopération de rang législatif entend, tout d'abord, **permettre l'application des dispositions du Règlement 2021/953 qui régissent la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE à partir du 16 juin 2021** (soit deux semaines avant « l'entrée en application » du Règlement 2021/953). À cette fin, l'accord intègre en droit interne – par le biais du projet d'accord de coopération¹ – les dispositions pertinentes du Règlement 2021/953, tout en prévoyant que « *les dispositions du présent accord de coopération correspondant en substance aux dispositions du Règlement relatif au certificat COVID numérique de l'UE et le Règlement relatif au*

¹ Qui se voit reconnaître un effet rétroactif au 16 juin 2021.

certificat COVID numérique pour les ressortissants de pays tiers sont remplacées par les dispositions respectives de ces Règlements ». À la suite d'une demande d'informations complémentaires, le délégué du Ministre a indiqué que les dispositions du projet d'accord de coopération qui correspondent en substance aux dispositions du Règlement 2021/953 sont les suivantes : l'article 1^{er} (pour les définitions qui correspondent à celles qui sont énoncées dans le Règlement 2021/953), l'article 3, les articles 8 à 11 et l'article 14 § 1^{er}. **À des fins de lisibilité, l'Autorité estime que cette précision doit être inscrite dans le projet d'accord de coopération**, mais elle remarque toutefois que certaines de ces dispositions citées par le délégué du Ministre ne correspondent pas à la substance des dispositions du Règlement 2021/953. C'est le cas, par exemple, des article 8 § 3 et 9 § 4 du projet d'accord de coopération qui prévoient que le personnel des centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes peut avoir accès aux informations concernant l'existence d'un certificat de test ou de rétablissement et le fait qu'un certificat de test ou de rétablissement a été demandé ou non, et ce afin de pouvoir répondre aux questions des titulaires de certificats de test et de rétablissement. **Le projet d'accord de coopération indiquera quelles sont ses dispositions précises qui correspondent en substance aux dispositions du Règlement 2021/953.**

11. À toutes fins utiles, l'Autorité souligne qu'elle ne se prononce pas, dans le cadre de cet avis, sur les dispositions qui correspondent en substance aux dispositions du Règlement 2021/953, mais renvoie à l'avis conjoint émis par l'EDPB et l'EDPS sur la proposition qui est devenue le Règlement 2021/953².

- *Le projet d'accord de coopération de rang législatif vise à déterminer les rôles et responsabilités des différentes autorités intervenant dans le cadre de la création et de la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE*

12. Le projet d'accord de coopération de rang législatif entend **déterminer les autorités compétentes pour créer et délivrer les certificats de vaccination, de test et de rétablissement. Les entités fédérées compétentes**, visées à l'article 7 § 1^{er}, 2^{ème} alinéa, 1^o à 6^o de l'accord de coopération du 12 mars 2021³, ou les agences qu'elles désignent sont responsables de la création et de la délivrance des **certificats de vaccination** (article 4 du projet d'accord de coopération). **Sciensano**, qui est visé

² EDPB-EDPS Joint Opinion 04/2021 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a framework for the issuance, verification and acceptance of interoperable certificates on vaccination, testing and recovery to facilitate free movement during the COVID-19 pandemic (Digital Green Certificate).

³ Pour rappel, cette disposition se lit comme suit : « *Il s'agit plus précisément des entités ou agences suivantes :*

1^o pour les personnes qui sont vaccinées sur le territoire de la Région flamande ou dans un établissement de la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui en raison de son organisation doit être considéré comme un établissement appartenant exclusivement à la Communauté flamande: het Agentschap Zorg en Gezondheid;

2^o pour les personnes qui ressortissent des compétences de la Communauté française : l'Office de la Naissance et de l'Enfance ; 3^o pour les personnes qui ressortissent des compétences de la Région Wallonne : l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ;

4^o pour les personnes qui ressortissent des compétences de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale : la Commission communautaire commune ;

5^o pour les personnes qui ressortissent des compétences de la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale : la Commission communautaire française ;

6^o pour les personnes qui ressortissent des compétences de la Communauté germanophone : Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft ».

à l'article 2, §4, de l'accord de coopération du 25 août 2020, est l'instance responsable pour la création et la délivrance des **certificats de test et de rétablissement** (article 5 du projet d'accord de coopération). **L'Autorité en prend note.**

13. L'article 15 du projet d'accord de coopération précise que « *Les entités fédérées compétentes ou les agences désignées par les entités fédérées compétentes, et Sciensano interviennent, chacune pour leur compétence, en tant que responsable du traitement des données à caractère personnel visées dans le présent accord de coopération* ». L'Autorité **prend note de cette désignation, mais elle rappelle que le responsable du traitement est responsable d'un ou de plusieurs traitements, et non des données**. Ainsi, chaque entité fédérée compétente, ou les agences qu'elles désignent, et Sciensano sont responsables du traitement des traitements visés dans le projet d'accord de coopération. **La formulation de l'article 15, version française, doit être revue en ce sens.** L'Autorité constate, par contre, que l'article 15, dans sa version néerlandaise, indique déjà que les entités qu'il désigne sont responsables du traitements des traitements de données à caractère personnel visés par le projet d'accord⁴.
14. L'article 6 du projet d'accord de coopération de rang législatif charge l'Agence « Flandre Numérique » de fournir les services opérationnels nécessaires pour permettre à Sciensano et aux entités fédérées compétentes pour la vaccination ou les agences désignées par elles de délivrer les certificats de test, de rétablissement et de vaccination⁵.
15. L'article 7 du projet d'accord de coopération de rang législatif charge l'Agence Flandre Numérique de deux missions, à savoir⁶ :

- (1) Fournir les services opérationnels pour permettre à Sciensano et aux entités fédérées compétentes pour la vaccination ou les agences désignées par elles de de délivrer les certificats de test, rétablissement et vaccination ;
- (2) Fournir les services opérationnels pour le développement de l'application CovidSafe et de l'application CovidScan à l'aide desquelles les certificats respectifs sont lisibles par voie numérique, conformément au présent accord de coopération.

⁴ Dans sa version néerlandaise, l'article 15 se lit comme suit : « *De bevoegde gefedereerde entiteiten of de door de bevoegde gefedereerde entiteiten aangeduide agentschappen, en Sciensano treden, ieder voor hun bevoegdheid, op als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in dit samenwerkingsakkoord* » (c'est l'Autorité qui souligne).

⁵ L'article 6 du projet d'accord de coopération se lit comme suit : « *L'Agence Flandre Numérique est chargée de fournir les services opérationnels pour l'exécution du présent accord de coopération afin de permettre aux entités visées aux articles 4 et 5, de délivrer des certificats* »

⁶ L'article 7 du projet d'accord de coopération se lit comme suit : « *L'Agence Flandre Numérique est chargée, à la demande de la plate-forme eHealth, de fournir les services opérationnels pour l'exécution du présent accord de coopération afin de permettre aux entités, visées aux articles 4 et 5, de délivrer les certificats visés aux articles 1, 10°, 11° et 12°, de fournir les services opérationnels pour le développement de l'application COVIDSafe et de l'application CovidScan, mentionnées à l'article 17 du présent accord de coopération, à l'aide desquelles les certificats respectifs sont lisibles par voie numérique, conformément au présent accord de coopération* ».

16. L'Autorité **se demande, tout d'abord, en quoi la première mission confiée par l'article 7 diffère de celle qui est reprise à l'article 6.** S'agit-il d'une répétition réalisée par inadvertance ? Si oui, il convient de supprimer l'une des deux dispositions. **S'il ne s'agit pas d'un doublon, mais que la mission définie par l'article 6 est effectivement distincte de la première mission confiée par l'article 7, il convient de clarifier la portée de ces deux missions distinctes afin les distinguer plus clairement.**
17. Ensuite, le délégué du Ministre a confirmé, après une demande d'informations complémentaires, que **l'Agence « Flandre Numérique » agissait en qualité de sous-traitant.** Cette précision concernant le rôle et la responsabilité de l'Agence de Flandre Numérique **doit être reprise dans le projet d'accord de coopération.** L'Autorité rappelle, en outre, que l'article 28.3 du RGPD dispose que *« le traitement par un sous-traitant est régi par un contrat ou un autre acte juridique au titre du droit de l'Union ou du droit d'un État membre, qui lie le sous-traitant à l'égard du responsable du traitement, définit l'objet et la durée du traitement, la nature et la finalité du traitement, le type de données à caractère personnel et les catégories de personnes concernées, et les obligations et les droits du responsable du traitement ».* **Les responsables du traitement et le sous-traitant veilleront à ce qu'il existe bien un contrat ou autre acte juridique qui encadre suffisamment les traitements de données réalisés par l'Agence Flandre Numérique dans le cadre de la sous-traitance.**
- *Le projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit que le personnel des centres de contact a accès à certaines informations concernant les certificats de test et de rétablissement*
18. L'article 8 § 3 du projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit que *« Afin que les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes puissent répondre aux questions des titulaires de certificats de test et de rétablissement, le personnel les [ndlr : lire « des »] centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes sera en mesure de vérifier si un certificat de test ou de rétablissement est disponible pour un titulaire et si ce certificat de test ou de rétablissement a déjà été délivré au titulaire selon les modalités prévues par le présent accord de coopération. Le présent paragraphe est sans préjudice des dispositions relatives aux fonctions de help desk ».*
19. L'article 9 § 4 du projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit que *« Aux fins du traitement des finalités du traitement visées à l'article 8, §3, les employés les [ndlr : lire « des »] centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes ont accès et peuvent traiter les données suivantes :*
- 1° l'existence d'un certificat de test ou de rétablissement*

2° le fait qu'un certificat de test ou de rétablissement a été demandé ou non ».

20. La **finalité de ce traitement de données à caractère personnel est déterminée, explicite et légitime**, conformément à l'article 5.1.b) du RGPD. Les **données traitées** à cette fin apparaissent, conformément à l'exigence de l'article 5.1.c) du RGPD, « **adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées** ».
21. L'Autorité souligne néanmoins que le début de la première phrase de l'article 9 § 4 du projet d'accord de coopération n'est pas très clair et recommande de le reformuler, par exemple, comme suit : « *Afin d'accomplir les finalités visées à l'article 8, §3, les employés des centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes ont accès et peuvent traiter les données suivantes...* »
22. L'Autorité souligne encore que les données auxquelles le personnel des centres de contact a accès sont des données sensibles relatives à la santé. L'Autorité rappelle que l'article 32 du RGPD impose que « *le responsable du traitement et le sous-traitant mettent en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque* ». L'Autorité estime que **le projet d'accord de coopération doit prévoir**, comme mesure technique et organisationnelle appropriée afin de garantir un niveau de sécurité adapté au risque, **que les accès aux données concernant l'existence d'un certificat de test ou de rétablissement sont enregistrés dans un journal qui reprend qui a eu accès à quelles données pour quelles raisons**.
- *Le projet d'accord de coopération de rang législatif charge les services de police et les opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs de la mission de vérification du certificat COVID numérique de l'UE*
23. L'article 10 § 4 du projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit que « *L'éventuelle vérification afin de faciliter l'exercice du droit à la libre circulation au sein de l'Union pendant la pandémie de COVID-19 et l'application des restrictions éventuelles, se fait par les services de police visés à l'article 3, 7°, de la loi sur la fonction de police et les opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs* ».
24. L'Autorité **a plusieurs remarques à formuler** à propos de cette disposition.
25. Premièrement, il convient préciser que c'est le « *certificat COVID numérique de l'UE* » qui est éventuellement vérifié afin de faciliter l'exercice du droit à la libre circulation au sein de l'Union.

26. Deuxièmement, l'Autorité souligne qu'il est nécessaire, pour que le traitement de données réalisé dans le cadre de la vérification du certificat COVID numérique de l'UE soit licite (conformément à l'exigence de l'article 5.1.a) du RGPD), **de s'assurer que les principes fondamentaux de droit administratif en matière de délégation de pouvoir autorisent une telle délégation de pouvoir de contrôle** aux opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs qui sont, semble-t-il, des acteurs privés. **Cette notion d'« opérateur de services transfrontières de transports de voyageurs » doit d'ailleurs être définie dans le projet** d'accord de coopération ou par un renvoi à une réglementation qui définit cette notion. L'Autorité indique encore que s'il est admis, en vertu du droit administratif, de déléguer la vérification du certificat COVID numérique de l'UE aux opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs, **il faut qu'une réglementation encadre de manière adéquate cette mission de police qui leur est confiée.**
27. Enfin, en outre, l'Autorité souligne que si la vérification du certificat COVID numérique de l'UE **nécessite la réalisation d'un contrôle d'identité par les opérateurs de services transfrontières** de transports de voyageurs, **il convient soit de leur reconnaître ce pouvoir dans l'accord de coopération, soit de renvoyer à une réglementation qui leur accorde déjà ce pouvoir**, à défaut de quoi ces opérateurs ne pourront pas effectuer un tel contrôle⁷.
- *Le projet d'accord de coopération de rang législatif détermine les données qui peuvent être traitées aux fins de la vérification et pour la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE ainsi que les sources à partir desquelles ces données sont collectées*
28. L'article 11 § 1 du projet d'accord de coopération de rang législatif détermine les catégories de données à caractère personnel qui sont traitées afin de vérifier, créer et délivrer un certificat COVID numérique de l'UE aux titulaires d'un certificat de vaccination, de test ou de rétablissement. Il s'agit (1) des catégories de données qui sont reprises sur les certificats de vaccination, de test ou de rétablissement, (2) du numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 et (3) de la résidence principale, visées à l'article 3, premier alinéa, 5°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physique.
29. Tout d'abord, l'Autorité constate que les données qui doivent être intégrées dans les différents certificats, à partir desquels le certificat COVID numérique de l'UE est généré, sont reprises dans l'Annexe 1 du Règlement 2021/953. Les titulaires de ces certificats sont identifiés par leur nom(s) de famille et prénom(s) ainsi que leur date de naissance. Le Règlement 2021/953 ne prévoit pas d'identification des personnes concernées par le biais d'un numéro d'identification nationale (comme le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990) ou de la résidence principale.

⁷ Voyez l'article 6 § 4 et 6 § 7 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour

Ni le projet d'accord de coopération ni le commentaire des articles n'indique pourquoi il est nécessaire, au regard des finalités de vérification, de création et de délivrance du certificat COVID numérique de l'UE, de traiter ces deux données supplémentaires (numéro d'identification et résidence principale). L'Autorité estime toutefois que leur traitement peut éventuellement se justifier :

- (1) **Concernant la résidence principale** du titulaire du certificat COVID numérique de l'UE, l'Autorité envisage que cette information puisse être nécessaire pour la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE si la personne concernée a demandé à pouvoir l'obtenir en version papier (par envoi postal). **Si tel est bien la raison pour laquelle la résidence principale est effectivement traitée, il conviendra de le préciser dans le projet d'accord de coopération**, lequel indiquera, en outre, que cette donnée ne sera, en revanche, pas traitée si la personne concernée souhaite obtenir le certificat COVID numérique de l'UE sous un format électronique.

- (2) **Concernant le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990**, l'Autorité constate – à la lecture de l'article 11 § 2 du projet – que **son traitement est nécessaire dans le cadre des collectes indirectes de données qui seront réalisées** afin de créer et de délivrer le certificat COVID numérique de l'UE. L'Autorité considère qu'une **telle utilisation du numéro d'identification national est légitime** et permet de mettre en œuvre le principe de la collecte unique de données. Elle souligne toutefois que **ce numéro d'identification ne devrait, en revanche, pas être repris sur le certificat COVID numérique de l'UE**. Le projet d'accord de coopération sera revu afin d'intégrer cette précision⁸.

30. L'article 11 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif **détermine les sources à partir desquelles les données reprises à l'article 11 § 1 sont collectées**. Cette disposition vise à **assurer une certaine transparence concernant les collectes indirectes** de données à caractère personnel qui sont réalisées dans le cadre de la vérification, de la création et de la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE. **L'Autorité en prend note.**

⁸ L'Autorité rappelle que les numéros d'identification unique font l'objet d'une protection particulière. L'article 87 du RGPD prévoit que les Etats membres adoptant un numéro d'identification national doivent veiller à ce qu'il ne soit utilisé que sous réserve de garanties appropriées pour les droits et libertés de la personne concernée. Comme la Commission de protection de la vie privée (CPVP), prédécesseur en droit de l'Autorité, a déjà eu l'occasion de le mettre en évidence, de telles garanties impliquent :

- Que l'utilisation d'un numéro d'identification général soit limitée aux cas où il est strictement nécessaire étant donné que son utilisation implique des risques en termes d'interconnexion de fichiers,
- Que les finalités de cette utilisation soient précisées clairement et explicitement afin que l'on puisse entrevoir les types de traitements visés,
- Que la durée de conservation de ce numéro et ses éventuelles communications à des tiers soient également encadrées,
- Que des mesures techniques et organisationnelles encadrent adéquatement son utilisation sécurisée et
- Que le non-respect des dispositions encadrant son utilisation soit sanctionné au moyen de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

31. L'article 11 § 3 du projet d'accord de coopération prévoit que « *Dans la mesure où la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE [...] aux titulaires d'un certificat de vaccination, certificat de test ou certificat de rétablissement le nécessitent, les responsables du traitement ont accès, pour l'exercice de leurs missions légales dans le présent accord de collaboration, aux données visées à l'article 3, premier alinéa, 1°, 2° et 5° [les noms et prénoms, le lieu et la date de naissance et la résidence principale] et deuxième alinéa [Les modifications successives apportées aux informations visées à l'alinéa 1er, hormis celle visée au 17°, ainsi que leur date de prise d'effet sont également enregistrées au Registre national], de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, sous réserve d'obtention d'une autorisation visée à l'article 5 de la même loi [l'autorisation du Ministre de l'Intérieur]*».
32. Tout d'abord, **l'Autorité souligne que cette disposition apparaît superflue par ce que l'article 5 de la loi du 8 août 1983 permet déjà aux autorités publiques belges de demander au Ministre de l'Intérieur l'autorisation d'accéder aux informations qu'elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance.** Les autorités chargées de délivrer les certificats de vaccination, test et rétablissement peuvent ainsi solliciter l'autorisation du Ministre pour accéder aux informations visées à l'article 3, alinéas 1er à 3 dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leur mission. **Si les auteurs du projet d'accord de coopération maintiennent toutefois cette disposition, l'Autorité souligne qu'il n'est pas nécessaire que les autorités chargées de délivrer les certificats de vaccination, de test et de rétablissement aient accès à l'information relative au lieu de naissance.** La disposition sera alors revue afin d'exclure la possibilité d'accéder à cette information, à défaut de quoi cette disposition pourra être jugée contraire au principe de minimisation des données consacré par le RGPD.
- *Le projet d'accord de coopération de rang législatif rappelle l'obligation de prendre des mesures techniques et opérationnelles adéquates conformément à l'article 32 du Règlement général sur la protection des données*
33. L'article 16 § 1 du projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit qu'« *En ce qui concerne l'établissement et la délivrance des certificats visés à l'article 9, les entités fédérées compétentes ou les agences désignées par les entités fédérées compétentes et Sciensano prennent les mesures techniques et opérationnelles adéquates conformément à l'article 32 du Règlement général sur la protection des données afin de garantir un niveau de protection adapté aux risques. Ces mesures sont définies plus avant au moyen d'un protocole d'accord* ».
34. En répétant simplement l'obligation de prendre des mesures techniques et opérationnelles adéquates conformément à l'article 32 du RGPD afin de garantir un niveau de protection adapté aux risques,

cette disposition n'offre aucune valeur juridique ajoutée par rapport au RGPD et viole, en outre, l'interdiction de retranscription du RGPD⁹. Elle doit dès lors être supprimée.

B. CONCERNANT L'ENCADREMENT DES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL REALISES DANS LE CADRE DE LA DELIVRANCE ET LA VERIFICATION D'UN « COVID SAFE TICKET »

35. Le Règlement 2021/953 n'encadre que les traitements des données à caractère personnel réalisés dans le cadre de la délivrance et de la vérification de certificats interoperables de vaccination, de test et de rétablissement en vue de faciliter l'exercice du droit à la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19. Son considérant 48 précise toutefois que « *Les États membres peuvent traiter des données à caractère personnel à d'autres fins, si la base juridique pour le traitement de ces données à d'autres fins, y compris les durées de conservation y afférentes, est prévue par le droit national, qui doit respecter le droit de l'Union en matière de protection des données et les principes d'effectivité, de nécessité et de proportionnalité, et devrait contenir des dispositions indiquant clairement la portée et l'étendue du traitement, la finalité spécifique concernée, les catégories d'entités pouvant vérifier le certificat ainsi que les garanties nécessaires pour prévenir les discriminations et les abus, compte tenu des risques pour les droits et libertés des personnes concernées. Lorsque le certificat est utilisé à des fins non médicales, les données à caractère personnel auxquelles il a été accédé au cours du processus de vérification ne peuvent pas être conservées, comme le prévoit le présent règlement* »¹⁰.
36. **Les projets d'accord de coopération entendent créer la base juridique pour permettre une utilisation nationale du certificat COVID numérique de l'UE pour une autre finalité que celle poursuivie par le Règlement 2021/953.** Comme le rappelle l'Exposé général du projet d'accord de coopération de rang législatif, le Comité de concertation a décidé **d'organiser l'accès aux projets pilotes (à partir de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération) et aux événements de masse (à partir du 13 août) sur la base du Covid Safe Ticket.**
37. L'Exposé général indique que « *Le Covid Safe Ticket est le résultat de la lecture du certificat COVID numérique de l'UE via l'application numérique CovidScan afin d'organiser l'accès à un projet pilote ou à un événement de masse dans le contexte de la pandémie de COVID-19* ». En principe, seules les

⁹ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

¹⁰ Considérant 48 du Règlement 2021/953.

personnes titulaires d'un certificat de vaccination, de test (de moins de 72h) ou de rétablissement pourront avoir accès aux événements de masse ou aux projets pilote¹¹, à moins que les organisateurs de ces événements aient prévu la possibilité de se faire tester sur place l'aide de test rapides de détection d'antigènes reconnus¹².

38. Le Covid Safe Ticket peut être généré directement par son titulaire sur l'application CovidSafe (à partir du certificat COVID numérique de l'UE) ou être généré lors de la lecture du certificat COVID numérique de l'UE (en version électronique ou en version papier) directement par l'application CovidScan. Dans tous les cas, le contrôle du Covid Safe Ticket ne peut avoir lieu que par l'application CovidScan. Le Covid Safe Ticket ne pourra contenir que l'information selon laquelle son titulaire peut accéder – ou non – à l'événement.

❖ Sur le principe et l'admissibilité du Covid Safe Ticket au regard du droit à la protection de la vie privée

39. Tout d'abord, l'Autorité souligne **le caractère particulièrement sensible et inédit du Covid Safe Ticket** qui est un **dispositif de contrôle** visant à **conditionner l'accès à certains lieux ou événements à la présentation de la preuve de l'état de santé des personnes**. L'Autorité considère que l'accès à un lieu ne saurait, par principe, être conditionné à la divulgation d'informations sensibles, comme celles qui sont relatives à l'état de santé des personnes. Il en est ainsi y compris pour les lieux qui n'ont pas trait à la vie quotidienne, comme les lieux dans lesquels se déroulent des « événements de masse ». En effet, la possibilité d'accéder à des lieux de sociabilité sans avoir à prouver son état de santé fait partie des libertés individuelles des personnes concernées. Plus généralement, l'introduction du Covid Safe Ticket interfère avec plusieurs libertés et droits fondamentaux : le droit à la protection des données à caractère personnel, la liberté d'aller et venir, le droit à la culture ou encore la liberté de consentir à un traitement médical. **Certes, les droits et les libertés ne sont pas absolus et peuvent être limités si cela s'avère nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un objectif d'intérêt général**, en l'occurrence, la protection de la santé publique. Il convient donc de **tracer une frontière raisonnable entre ce qui relève de la liberté et de la responsabilité individuelles et ce qui peut relever du contrôle social**, en s'attachant à n'imposer des restrictions aux libertés et droits fondamentaux que si cela s'avère strictement nécessaire et proportionné à l'objectif d'intérêt général poursuivi. Dans cette évaluation, **l'Autorité insiste sur la nécessité d'être particulièrement attentif au risque réel de créer un « phénomène d'accoutumance »**, ce qui pourrait nous amener à accepter, dans le futur, que l'accès à certains lieux (y compris des lieux de la vie quotidienne) soit soumis à la divulgation de la preuve que la personne concernée n'est pas porteuse de maladies infectieuses (autre que le

¹¹ Article 12 du projet d'accord de coopération de rang législatif

¹² Article 12 du projet d'accord de coopération de rang législatif et article 7 du projet d'accord de coopération d'exécution.

Covid) ou qu'elle n'est pas atteinte d'autres pathologies. L'Autorité attire l'attention sur l'importance d'éviter que la solution mise en place pour autoriser l'accès à certains lieux ou à certains événements entraîne un glissement vers une société de surveillance.

40. En tout état de cause, l'Autorité rappelle que toute ingérence dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, en particulier lorsque l'ingérence s'avère importante, comme c'est le cas pour l'introduction du Covid Safe Ticket, **n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (aux objectifs) qu'elle poursuit.**
41. Pour rappel, un traitement de données à caractère personnel est considéré comme étant **nécessaire** s'il constitue **la mesure la moins attentatoire pour atteindre l'objectif (d'intérêt général) qu'il poursuit.** Il faut donc :
- Premièrement, que le traitement de données permette effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi. Il faut donc démontrer, sur base d'éléments factuels et objectifs, **l'efficacité** du traitement de données à caractère personnel pour atteindre l'objectif recherché ;
 - Deuxièmement, que ce traitement de données à caractère personnel constitue **la mesure la moins intrusive** au regard du droit à la protection de la vie privée. Cela signifie que s'il est possible d'atteindre l'objectif recherché au moyen d'une mesure moins intrusive pour le droit au respect de la vie privée ou le droit à la protection des données à caractère personnel, le traitement de données initialement envisagé ne pourra pas être mis en place. **Il faut, à cette fin, détailler et être en mesure de démontrer, à l'aide d'éléments de preuves factuels et objectifs, les raisons pour lesquelles les autres mesures moins intrusives ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif recherché.**
42. Si la nécessité du traitement de données à caractère personnel est démontrée, il faut encore démontrer que celui-ci est **proportionné (au sens strict)** à l'objectif qu'il poursuit, c'est-à-dire qu'il faut démontrer qu'il existe **un juste équilibre entre les différents intérêts en présence, droits et libertés des personnes concernées.** En d'autres termes, il faut qu'il y ait un équilibre entre l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel et l'objectif que poursuit – et permet effectivement d'atteindre – ce traitement. Les avantages qui découlent du traitement de données en question doivent donc être plus importants que les inconvénients qu'il génère pour les personnes concernées. À nouveau, il faut être en mesure de démontrer que cette analyse a bien été réalisée avant la mise en œuvre du traitement.
43. L'Autorité constate que **ni l'Exposé général ni les commentaires des articles du projet d'accord de coopération ne démontre que la mise en place du Covid Safe Ticket** pour réglementer

l'accès aux événements de masse et aux projets pilotes **constitue une mesure strictement nécessaire et proportionnée pour atteindre l'objectif qui est poursuivi**. L'Autorité souligne d'ailleurs que ni l'Exposé général ni les commentaires des articles ne formalise explicitement l'objectif d'intérêt général poursuivi par l'introduction du Covid Safe Ticket. Certes, dans le contexte actuel, l'Autorité comprend que cet objectif est de permettre l'organisation d'évènements de masse, et avant cela de projets pilotes, tout en évitant que cela aboutisse à une saturation des hôpitaux et des unités de soins intensifs. Il convient toutefois que **cet objectif soit explicitement inscrit dans le projet**, ou à tout le moins, dans son Exposé général. En outre, **pour que l'ingérence dans les droits fondamentaux générée par l'introduction du Covid Safe Ticket soit admissible, il faut que les auteurs du projet démontrent, à l'aide d'éléments factuels et concrets, (1) que le Covid Safe Ticket permet effectivement d'atteindre cet objectif, (2) qu'il n'y a pas de moyens moins intrusifs permettant de l'atteindre et (3) que les avantages apportés par ce dispositif dépassent les inconvénients et les risques** (y compris le risque d'accoutumance et de normalisation sociale des comportements qui portent atteinte aux droits fondamentaux ainsi que le risque de « glisser » vers une société de surveillance) **qu'il introduit**. Actuellement, cette démonstration fait défaut. L'Autorité estime que, si les auteurs du projet étaient en mesure de justifier la nécessité et la proportionnalité du Covid Safe Ticket, **il faudrait que cette justification soit incorporée dans l'Exposé général du projet et que celui-ci soit publié afin d'assurer la transparence nécessaire au contrôle démocratique**.

44. Toutefois, l'Autorité comprend que l'utilisation du Covid Safe Ticket dans le cadre de projets pilotes a justement pour objectif d'analyser l'utilité et la pertinence d'un tel dispositif afin d'éviter que l'organisation d'évènements de masse conduise à une hausse des hospitalisations qui menacerait le bon fonctionnement des soins de santé. L'Autorité peut alors admettre que l'utilisation du Covid Safe Ticket dans le contexte de tels projets pilotes peut avoir lieu quand bien même les autorités ne seraient pas encore en mesure de démontrer que le Covid Safe Ticket permet effectivement d'atteindre l'objectif poursuivi par l'introduction de ce dispositif. **Mais le projet d'accord de coopération doit alors (1) distinguer le recours au Covid Safe Ticket dans le cadre de projets pilotes du recours à ce dispositif dans le cadre d'évènements de masse et (2) soumettre l'entrée en vigueur du Covid Safe Ticket à la démonstration, par les autorités, de l'utilité du Covid Safe Ticket (qui peut éventuellement être apportée par l'expérience des projets pilotes), mais également de sa nécessité et de sa proportionnalité**.
45. Quoiqu'il en soit, l'Autorité constate que la notion de « projet pilote » est définie de manière trop large et sans la relier explicitement à la notion d'évènement de masse. L'exigence de proportionnalité impose que **la notion de projet pilote soit définie de manière beaucoup plus précise et en faisant un lien explicite avec la notion d'évènement de masse**.

46. Par ailleurs, **outre les exigences de nécessité et de proportionnalité**, l'Autorité rappelle que toute ingérence dans le droit à la protection des données à caractère personnel doit être encadrée **par une norme suffisamment claire et précise et dont l'application est prévisible pour les personnes concernées**.

❖ ***Sur les garanties nécessaires pour éviter tout risque d'abus et garantir la prévisibilité et la proportionnalité de l'ingérence causée par l'introduction d'un Covid Safe Ticket***

47. L'Autorité souligne qu'en tout état de cause l'utilisation d'un Covid Safe Ticket ne saurait être jugée proportionnée que si celle-ci est **strictement limitée dans le temps et uniquement pour réguler l'accès à des événements de masse**, à l'exclusion de toute utilisation pour réguler l'accès à des lieux ou des événements de la vie quotidienne. **L'Autorité constate que c'est bien le cas¹³**.

48. L'Autorité estime toutefois qu'il y a un risque que le Covid Safe Ticket soit, *de facto*, exigé (de manière illégale) dans d'autres contextes (par exemple, par un restaurateur, un cinéma ou un théâtre) que ceux couverts par le projet d'accord de coopération. Ce risque est d'autant plus grand que les personnes vont probablement s'accoutumer à l'existence du Covid Safe Ticket. Dans ce contexte, l'Autorité considère essentiel de **prévoir des garanties afin d'éviter qu'il soit demandé à des personnes de présenter un Covid Safe Ticket dans d'autres circonstances que celles qui sont prévues par le projet d'accord de coopération**. Le projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit déjà qu'aucune autorité, entreprise ou individu ne peut imposer l'utilisation du Covid Safe Ticket, sauf dans les conditions énoncées par le projet d'accord de coopération, sous peine d'être sanctionné conformément aux règles de droit commun (article 17 § 4 du projet). **En raison du risque réel d'accoutumance induite par l'utilisation du Covid Safe Ticket, l'Autorité juge nécessaire de sanctionner pénalement toute demande illégale de présenter le Covid Safe Ticket**, à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées. En outre, l'Autorité estime que **l'Etat devrait**, en exécution de son obligation positive de protéger les individus contre les atteintes à leur vie privée, **communiquer sur l'importance de n'utiliser le Covid Safe Ticket que dans les hypothèses visées dans le projet d'accord de coopération**, à savoir les événements de masse et les projets pilotes. Une telle information des citoyens et des citoyennes constituerait une mesure permettant de veiller à l'effectivité du respect de leurs droits.

¹³ Voir l'article 14 § 1, 3^o, du projet d'accord de coopération de rang législatif qui prévoit que « *Les dispositions des Titres I à VII de ce présent accord de coopération entre en vigueur à partir du à partir de l'entrée en vigueur du présent accord de coopération au 30 septembre 2021 en ce qui concerne le générer et l'utilisation du Covid Safe Ticket* ».

Voir l'article 12 du projet d'accord de coopération de rang législatif qui précise que seuls les visiteurs d'événements de masse ou de projets pilotes peuvent être amené à devoir présenter un Covid Safe Ticket. L'article 12 § 3 du projet d'accord de coopération de rang législatif indique que les données reprises sur le certificat COVID numérique de l'UE ne peuvent être traitées « *qu'aux seules fins de réguler l'accès aux projets pilotes et aux événements de masse et de vérifier les données affichées sur le Covid Safe Ticket* ».

49. Par ailleurs, l'Autorité constate que **le projet d'accord de coopération définit de manière très large la notion d'événement de masse** : « *une [sic] événement de grande ampleur se déroulant selon les modalités particulières relatives à leur organisation et aux mesures de sécurité à prendre, telles que prévues par l'arrêté en vigueur relatif aux mesures de police administrative à prendre pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 et où l'accès sera contrôlé par un Covid Safe Ticket ou par des mesures supplémentaires* »¹⁴. **Cette définition ne précise pas ni n'encadre ce qu'il faut entendre par une « masse » d'individus.** À partir de quand un événement peut-il être qualifié d'« événement de masse » dans le contexte de l'application du Covid Safe Ticket ? L'événement doit-il rassembler 100, 1000, 10 000 ou 100 000 personnes pour être qualifié d'« événement de masse » ? **La réponse à cette question constitue un élément fondamental pour apprécier la proportionnalité des ingérences causées dans les droits fondamentaux par l'introduction d'un Covid Safe Ticket ainsi que pour assurer la prévisibilité de la réglementation qui l'encadre.** Les auteurs du projet doivent donc **déterminer dans l'accord de coopération de rang législatif lui-même ce qu'il convient d'entendre par « événement de masse »**, sans pouvoir déléguer la définition de cette notion au Ministre de l'Intérieur.
50. L'article 7 § 3 de l'accord de coopération d'exécution prévoit que « *Les visiteurs qui se rendent au projet pilote ou à l'événement de masse pendant plusieurs jours doivent présenter un Covid Safe Ticket valide chaque fois qu'ils quittent le lieu du projet pilote ou de l'événement de masse afin de pouvoir y retourner* » (c'est l'Autorité qui souligne). L'Autorité n'aperçoit pas pourquoi le Covid Safe Ticket devrait être présenté pour quitter un lieu. À la suite d'une demande d'informations complémentaires, le délégué du Ministre a confirmé que « *Het Covid Safe Ticket dient niet te worden getoond bij het verlaten van het terrein, maar enkel bij het betreden ervan. Wanneer een persoon het terrein echter verlaat, zal hij bij het opnieuw binnentreden van het terrein opnieuw het Covid Safe Ticket dienen te tonen* ». **L'article 7 § 3 de l'accord de coopération d'exécution sera adapté pour refléter cette exigence.**
51. Il est prévu que le Covid Safe Ticket **ne contient et n'affiche que les données suivantes** : « *1° l'indication si l'accès à l'événement de masse ou au projet pilote peut être autorisé ou doit être refusé au titulaire, en sa qualité de visiteur d'un événement de masse ou d'un projet pilote [et] 2° les données d'identité du titulaire, notamment le nom et le prénom* »¹⁵. Tout d'abord, **l'Autorité remarque que l'option choisie de ne reprendre et de n'afficher que ces données sur le Covid Safe Ticket permet de respecter le principe de minimisation des données.** L'Autorité souligne toutefois que **le principe de minimisation des données, couplé à l'exigence de prévisibilité de la norme, exige que les données d'identité soient définies de manière exhaustive** dans l'accord de coopération de rang législatif. Le mot « **notamment** » sera donc supprimé de l'article 13 § 2 du

¹⁴ Article 1, 19° du projet d'accord de coopération de rang législatif

¹⁵ Article 13 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif (c'est l'Autorité qui souligne)

projet d'accord de coopération Dans la version néerlandaise, les mots « met name » seront remplacés par « namelijk » ou par « : ». Afin de pouvoir procéder à l'authentification du Covid Safe Ticket, il suffit de pouvoir comparer les noms, prénom qui seront repris sur Covid Safe Ticket avec les informations similaires reprises sur la carte d'identité du titulaire du Covid Safe Ticket. **L'article 13 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif et l'article 3 du projet d'accord de coopération d'exécution seront revus afin de respecter le principe de minimisation des données et l'exigence de prévisibilité de la norme.**

52. L'article 14 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif indique que « *Les données visées à l'article 13, § 2 [à savoir : les données reprises sur le Covid Safe Ticket] sont supprimées immédiatement après le traitement visé à l'article 13, § 1 [à savoir : générer le Covid Safe Ticket]* ». L'Autorité comprend que **cette disposition interdit aux organisateurs de projets pilotes ou d'évènements de masse de conserver les données reprises sur le Covid Safe Ticket et que ces données ne sont pas, non plus, enregistrées dans une base de données (centralisée ou pas)**. L'Autorité insiste pour que **le projet d'accord de coopération soit explicite et qu'il précise, en outre, que toute conservation des données reprises dans le Covid Safe Ticket est strictement interdite.**
53. L'Autorité remarque encore que l'article 16 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif indique « *En ce qui concerne le Covid Safe Ticket, les entités fédérées compétentes ou les agences désignées par les entités fédérées compétentes et Sciensano respectent les principes de protection de données dès la conception et par défaut tels que définis à l'article 25 du Règlement général sur la protection des données. Ces principes seront élaborés plus avant au moyen d'un protocole d'accord* ». En répétant simplement l'obligation de respecter les principes de la protection de données dès la conception et par défaut, qui sont imposés par l'article 25 du RGPD, **cette disposition n'offre aucune valeur juridique ajoutée par rapport au RGPD et viole, en outre, l'interdiction de retranscription du RGPD¹⁶. Elle doit dès lors être supprimée.** L'Autorité constate que l'article 17 § 3 du projet d'accord de coopération de rang législatif comprend une disposition similaire puisqu'il prévoit que « *L'application CovidScan et ses modules respectent les principes contenus dans les articles 5 et 25 du Règlement général sur la protection des données* ». **Pour une identité de motifs, cette disposition sera supprimée.**

¹⁶ Pour rappel, et comme la Cour de justice de l'Union européenne l'a établi dans une jurisprudence constante, l'applicabilité directe des règlements européens emporte l'interdiction de leur retranscription dans le droit interne parce qu'un tel procédé peut "(créer) une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur" (CJUE, 7 février 1973, Commission c. Italie (C-39/72), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 101, § 17). Voyez, également et notamment, CJUE, 10 octobre 1973, Fratelli Variola S.p.A. c. Administration des finances italienne (C-34/73), Recueil de jurisprudence, 1973, p. 981, § 11 ; CJUE, 31 janvier 1978, Ratelli Zerbone Snc c. Amministrazione delle finanze dello Stato, Recueil de jurisprudence (C-94/77), 1978, p. 99, §§ 24-26.

54. Enfin, les projets d'accord de coopération prévoient que si la personne souhaitant accéder à un évènement de masse ou à un projet pilote ne produit pas de Covid Safe Ticket lui permettant d'accéder à l'évènement, elle pourra néanmoins y accéder si elle « *fait l'objet de mesures complémentaires prévues par un accord de coopération d'exécution tel que visé à l'article 92bis, §1, troisième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et dans la mesure où ils sont prévus par l'organisateur de ces événements* » (article 12 § 5 de projet d'accord de coopération de rang législatif). L'article 7 du projet d'accord de coopération d'exécution précise que ces mesures complémentaires consistent en la possibilité de réaliser sur le lieu de l'évènement « *des tests rapides de détection d'antigènes reconnus et de les administrer par des professionnels légalement qualifiés* ». **L'Autorité considère que cette possibilité participe à assurer la proportionnalité du Covid Safe Ticket.**

C. CONCERNANT L'ENCADREMENT DES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL REALISES DANS LE CADRE DE LA COLLECTE DES PLF

55. L'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2021 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 impose aux voyageurs de remplir un formulaire PLF préalablement au voyage. 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.**

56. L'Autorité rappelle, à cet égard, que **toute ingérence** dans le droit au respect de la protection des données à caractère personnel, en particulier lorsque l'ingérence s'avère importante, **n'est admissible que si elle est nécessaire et proportionnée à l'objectif (ou aux objectifs) qu'elle poursuit et qu'elle est encadrée par une norme suffisamment claire et précise et dont l'application est prévisible pour les personnes concernées**¹⁷. En vertu de l'article 22 de la Constitution, **une norme législative formelle (loi, décret ou ordonnance)**¹⁸ **doit définir les éléments essentiels du traitement** qui génère l'ingérence publique dans le droit au respect de la vie privée¹⁹. Lorsque les traitements de données à caractère personnel représentent une ingérence importante dans les droits et libertés des personnes concernées, ce qui est le cas en l'occurrence, **les éléments essentiels suivants doivent être définis dans une règle adoptée par une assemblée délibérante démocratiquement élue** :

- Les **finalités** déterminées, explicites et légitimes des traitements de données à caractère personnel ;

¹⁷ À la lecture d'une telle norme, les personnes concernées doivent avoir une idée claire du (des) traitement(s) effectué(s) avec leurs données, de la finalité de celui-ci (ceux-ci) et des conditions dans lesquelles le(s) traitement(s) de données a (ont) été autorisé(s).

¹⁸ Il est nécessaire, au regard des exigences constitutionnelles belges, que cette norme soit de rang législatif.

¹⁹ Voir DEGRAVE, E., "L'e-gouvernement et la protection de la vie privée – *Légalité, transparence et contrôle*", Collection du CRIDS, Larcier, Bruxelles, 2014, p. 161 e.s. (voir e.a. : CEDH, Arrêt *Rotaru c. Roumanie*, 4 mai 2000). Voir également quelques arrêts de la Cour constitutionnelle : l'Arrêt n° 44/2015 du 23 avril 2015 (p. 63), l'Arrêt n° 108/2017 du 5 octobre 2017 (p. 17) et l'Arrêt n° 29/2018 du 15 mars 2018 (p. 26).

- La désignation du **responsable du traitement** ;
- Les **(catégories de) données** à caractère personnel traitées qui sont pertinentes et non excessives ;
- Les **catégories de personnes** concernées dont les données seront traitées ;
- Les **catégories de destinataires** des données à caractère personnel (ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent les données et les motifs y afférents) ;
- Le **délai de conservation maximal** des données à caractère personnel enregistrées.

57. Comme l'a relevé le Conseil d'Etat, dans son avis 68.978 du 16 mars 2021, l'obligation de compléter un PLF est actuellement prévue par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et il n'y a donc pas, à l'heure actuelle, de norme de rang législatif définissant les éléments essentiels de la collecte des données par le biais du PLF et de leur enregistrement dans la base de données PLF. Le Conseil d'Etat indiquait qu'il s'imposait de remédier à cette lacune, en identifiant, avec la précision voulue, dans une norme législative de rang formel, les éléments essentiels de la collecte des données communiquées via le PLF et le traitement ultérieur de ces données, y compris leur intégration dans la base de données PLF et l'identification des personnes autorisées à y avoir accès et sous quelles conditions. Il ressort de l'Exposé général du projet **d'accord de coopération** que celui-ci entend **fournir la base légale adéquate à la collecte de données à caractère personnel par le biais du PLF et à leur intégration dans la base de données PLF.**

58. Comme souligné par l'Exposé général du projet, **un accord de coopération** au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 constitue, **dans la mesure où il est ratifié par une loi, un décret ou une ordonnance**, un **instrument législatif formel adéquat** pour encadrer des traitements de données à caractère personnel. Il va de soi que le projet d'accord de coopération doit **répondre intrinsèquement aux exigences de clarté et de prévisibilité** de la norme afin que les personnes concernées dont les données sont traitées à cet effet aient une idée claire des traitements qui seront effectués et des conditions dans lesquelles ceux-ci ont été autorisés.

59. L'article 19 du projet d'accord de coopération de rang législatif prévoit que « *Les dispositions du présent Titre VIII 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* ». Le commentaire de cette disposition indique que les dispositions de l'accord de coopération qui concernent le PLF ont vocation à s'appliquer chaque fois et aussi longtemps que l'obligation de remplir un PLF est imposée par une mesure de police administrative prise par ou en vertu d'une loi, étant entendu qu'elles s'appliqueront pour la première fois dans le cadre de la lutte actuelle contre le Covid. **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 concernées²⁰. 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. L'Autorité constate d'ailleurs que plusieurs dispositions du projet d'accord, en particulier celles qui entendent déterminer la finalité et les destinataires des données, constituent actuellement de tels « chèques en blanc » (voir ci-dessous).

60. L'article 22 du projet d'accord de coopération prévoit que « *Le traitement des données à caractère personnel contenues dans la base de données PLF vise les objectifs suivants :*
- a) *les finalités telles que visées par ou en vertu des accords de coopération, des lois, des décrets et des règlements 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 décision n° 1082/2013/UE ».*
61. 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.**

²⁰ 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.

62. L'article 20 du projet d'accord de coopération détermine les catégories de données collectées par le PLF. Il s'agit des 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) endroit (s) de séjour pendant une période déterminée avant l'arrivée sur le territoire belge l'indication de la volonté de l'intéressé de rester en Belgique ;
- 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 de séjour en Belgique pendant une période déterminée après l'arrivée ;
- 7° l'information qui permet d'évaluer le risque de contamination ».

63. L'article 5.1.c) du RGPD dispose que les données à caractère personnel doivent être « *adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données)* ».

64. **L'examen des différentes catégories de données** reprises à l'article 20 du projet à **l'aune des finalités poursuivies** par la collecte des PLF (et leur intégration dans la base de données PLF) amène l'Autorité à formuler **plusieurs remarques** :

- 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). À la suite d'une demande d'informations complémentaires, le délégué du Ministre a confirmé que « *Het betreft uiteraard niet de medereizigers die zelf een PLF moeten invullen. Het betreft bijvoorbeeld de kinderen die geen persoonlijke PLF dienen in te vullen en meereizen op de PLF van hun ouders/ een volwassene* ». **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 « l'itinéraire de voyage » et « *l'information pertinente au sujet de(s) endroit(s) de séjour pendant une période déterminée avant l'arrivée sur le territoire belge l'indication de la volonté de l'intéressé de rester en Belgique* » :
 - ✓ L'Autorité remarque qu'il manque une conjonction de coordination entre les mots « *l'information pertinente au sujet de (s) endroit (s) de séjour pendant une période déterminée avant l'arrivée sur le territoire belge* » et « *l'indication de la volonté de l'intéressé de rester en Belgique* ». Mais plus

fondamentalement, l'Autorité se demande pourquoi « l'indication de la volonté de l'intéressé de rester en Belgique » est reprise au point 3° de l'article 20 du projet d'accord de coopération alors que l'article 20, 6° du projet d'accord de coopération porte déjà sur la durée du séjour en Belgique. Ne s'agit-il pas d'un doublon ?

- Concernant « *le motif du séjour en Belgique* », le commentaire des articles indique que « *Cette donnée porte sur des catégories d'exceptions, telles que la quarantaine et les tests obligatoires. C'est le cas, par exemple, pour les voyages effectués par les diplomates dans le cadre de leurs fonctions, les marins, les travailleurs frontaliers, les étudiants, les chercheurs, etc.* ». 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.**
- Concernant « *la durée de séjour et le ou les endroits de séjour en Belgique pendant une période déterminée après l'arrivée* », le commentaire des articles justifie cette collecte d'information comme suit : « *Cette question concerne la destination mais aussi la durée du séjour car certaines mesures ne s'appliquent pas aux séjours de moins de 48 heures* ».
 - ✓ L'Autorité constate que la collecte d'information concernant les **endroits de séjour** n'est pas justifiée dans le commentaire des articles et que cela ne ressort pas de manière évidente du projet. Cette collecte sera dès lors supprimée, à moins que les auteurs en justifient la nécessité et la proportionnalité au regard des finalités poursuivies.
 - ✓ Par ailleurs, l'Autorité souligne que le principe de minimisation exige que la collecte d'information concernant la **durée de séjour** veuille uniquement à vérifier si le voyageur reste en Belgique plus de 48h ou pas. **Le projet sera adapté en ce sens.**

65. L'article 21 du projet d'accord de coopération prévoit, *in fine*, que les données précises qui seront collectées par le biais du PLF sont déterminées par le SPF Santé publique qui est tenu de publier sur

son site web le modèle PLF²¹. **Les principes constitutionnels en matière de délégation de pouvoirs n'autorisent pas une telle délégation d'un pouvoir réglementaire à l'administration** laquelle, par définition, n'engage pas sa responsabilité devant le Parlement. **Le projet doit être revu afin de prévoir explicitement que les données précises qui sont collectées par le biais du PLF sont déterminées par le Roi (dans un arrêté royal) ou un accord de coopération d'exécution.** L'Autorité rappelle que ces normes d'exécution, qui définissent les données précises collectées par le PLF, devront lui être soumises pour avis avant leur adoption (et ce, en vertu de l'article 36.4 du RGPD).

66. L'article 23 du projet d'accord de coopération désigne Saniport comme « *responsable du traitement des données PLF* ». L'Autorité **prend note de cette désignation**, mais elle rappelle que le **responsable du traitement est responsable d'un ou de plusieurs traitements, et non de données**. Ainsi, Saniport, qui est un service du SPF Santé publique, est responsable du traitement pour la collecte des données PLF, leur intégration dans la base de données PLF et la tenue de cette base de données. **La formulation de l'article 23 doit être revue en ce sens.**
67. L'article 24 du projet d'accord de coopération prévoit que « *Saniport a accès au Registre National, ainsi qu'à l'utilisation du numéro du Registre National, aux fins d'identification des voyageurs, sous réserve de l'obtention d'une autorisation d'accès au Registre National visée à l'article 5 de la loi du 8 août 1983 portant réglementation d'un Registre national des personnes physiques* ». Comme l'Autorité l'a déjà souligné ci-dessus, cette disposition apparaît superflue concernant l'autorisation d'accéder au Registre national sous réserve de l'obtention d'une autorisation du Ministre de l'Intérieur. En effet, l'article 5 de la loi du 8 août 1983 permet déjà aux autorités publiques belges de demander au Ministre de l'Intérieur l'autorisation d'accéder aux informations dont elles sont habilitées à connaître en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. L'autorisation d'utiliser le numéro de Registre national permet, en revanche, à Saniport de se passer de l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, conformément à l'article 8 de la loi du 8 août 1983. **L'Autorité en prend note.**
68. L'article 25 § 1 du projet d'accord de coopération détermine le délai maximal de conservation comme suit : « *Les données PLF qui sont collectées par Saniport, ne peuvent être conservées plus longtemps que nécessaire aux fins pour lesquelles elles sont traitées. Ces données sont détruites au plus tard 28 jours calendrier à compter de la date d'arrivée des personnes concernées sur le territoire belge* ». L'Autorité constate que **la première phrase de cette disposition n'apporte aucune plus-value par rapport au RGPD** dont l'article 5.1.e) dispose que « *les données à caractère personnel doivent être conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées* ».

²¹ Ce constat a été confirmé par le délégué du Ministre dans une réponse fournie à la suite d'une demande d'informations complémentaires : « *Oui. Le service SANIPORT du SPF santé détermine les données précises collectées dans le PLF* ».

Cette première phrase, qui viole l'interdiction de retranscription, doit être supprimée.

Quant à la deuxième phrase qui fixe une durée de conservation maximale de 28 jours, l'Autorité constate que **cette durée de conservation apparaît proportionnée**. L'Autorité considère, par contre, que le responsable du traitement doit mettre en place des mesures techniques et organisationnelles qui prévoient une suppression automatique des PLF à l'issue de la période des 28 jours pendant laquelle ils doivent être conservés.

69. L'article 25 § 2 du projet d'accord de coopération prévoit qu'« *Avant de détruire les données à caractère personnel, les données PLF sont rendues anonymes par Saniport de telle sorte que les personnes concernées ne sont plus identifiables en vue d'un traitement ultérieur à des fins d'enquête scientifiques ou statistiques ou de soutien à la gestion en matière de coronavirus COVID-19, en ce compris le monitoring épidémiologique réalisé par Sciensano* ». L'Autorité **en prend note**, mais elle attire l'attention sur le standard élevé de l'anonymisation au sens du RGPD puisque, en raison de la définition de donnée à caractère personnel reprise à son article 4.1²², l'anonymisation ne requiert pas uniquement de supprimer le nom et/ou l'adresse de la personne concernée, mais il faut qu'il ne soit plus possible de l'identifier, y compris par un processus d'individualisation, de corrélation ou d'inférence.
70. L'article 26, 1^o du projet d'accord de coopération détermine les **catégories de destinataires** comme suit : « *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* ». 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.

D. CONCERNANT L'ENCADREMENT DES TRAITEMENTS DE DONNEES A CARACTERE PERSONNEL DES TRAVAILLEURS SALARIES ET DES TRAVAILLEURS INDEPENDANTS VIVANT OU RESIDANT A L'ETRANGER QUI EFFECTUENT DES ACTIVITES EN BELGIQUE

²² A savoir : « *toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable (ci-après dénommée «personne concernée») ; est réputée être une «personne physique identifiable» une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale* ».

71. L'article 3 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 impose à « *chaque employeur ou utilisateur qui fait temporairement appel à un travailleur salarié ou à un travailleur indépendant vivant ou résidant à l'étranger pour effectuer en Belgique des activités, à l'exception de la personne physique auprès de laquelle ou pour laquelle le travail s'effectue à des fins strictement privées, [de tenir à jour], du début de travail jusqu'au quatorzième jour inclus après la fin de celui-ci, un registre reprenant : 1° les données d'identification du travailleur [...] ; 2° le lieu de résidence du travailleur [...] durant ses travaux en Belgique ; 3° le numéro de téléphone auquel le travailleur [...] peut être contacté ; 4° le cas échéant, l'indication des personnes avec lesquelles le travailleur [...] travaille lors de son travail en Belgique* ». **Le projet d'accord de coopération entend reprendre cette disposition afin de fournir une base législative de rang formel aux traitements de données réalisés en exécution de cette obligation légale.**
72. L'article 28 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif reprend cette obligation à charge des employeurs et utilisateurs qui font temporairement appel à un travailleur salarié ou à un travailleur indépendant vivant ou résidant à l'étranger pour effectuer un travail en Belgique de tenir à jour, du début de travail jusqu'au quatorzième jour inclus après la fin de celui-ci, un registre comportant les données à caractère personnel suivantes :
- Les données d'identification du travailleur salarié ou du travailleur indépendant vivant ou résidant à l'étranger (nom et prénom, date de naissance et numéro NISS) ;
 - Le lieu de résidence du travailleur salarié ou du travailleur indépendant durant ses travaux en Belgique ;
 - Le numéro de téléphone auquel le travailleur salarié ou le travailleur indépendant peut être contacté ;
 - Le cas échéant, l'indication des personnes avec lesquelles le travailleur salarié ou le travailleur indépendant travaille lors de son travail en Belgique.
73. Cette disposition précise la finalité de la tenue de ce registre : « *la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19, y compris le traçage et le suivi de clusters et collectivités situés à la même adresse* ». Comme l'Autorité a déjà eu l'occasion de le souligner dans d'autres avis, la finalité, telle qu'elle est formulée, est tellement large et globale qu'elle peut difficilement être considérée comme « déterminée », comme le requiert pourtant l'article 5.1.b) du RGPD. **L'Autorité suggère de reformuler la finalité de manière inversée afin que celle-ci soit suffisamment déterminée** : permettre le traçage et le suivi des clusters et collectivités situés à la même adresse dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.
74. L'Autorité n'a pas de remarque concernant les autres dispositions du projet d'accord de coopération encadrant les traitements de données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique.

PAR CES MOTIFS,

L'Autorité estime que les adaptations suivantes doivent être apportées aux projets d'accords de coopération :

- Indiquer dans l'accord de coopération de rang législatif quelles sont ses dispositions précises qui correspondent en substance aux dispositions du Règlement 2021/953 (cons. 10) ;
- Revoir la formulation de la désignation des responsables du traitement (cons. 13, 64) ;
- Veiller à ce que la portée des missions confiées à l'Agence « Flandre Numérique » par les articles 6 et 7 du projet d'accord de coopération de rang législatif soit suffisamment claire (cons. 16) ;
- Préciser que l'Agence « Flandre Numérique » agit en qualité de sous-traitant (cons. 17) ;
- Prévoir que les accès aux données concernant l'existence d'un certificat de test ou de rétablissement par le personnel des centres de contact sont enregistrés dans un journal (cons. 22) ;
- Préciser que c'est le « *certificat COVID numérique de l'UE* » qui est éventuellement vérifié afin de faciliter l'exercice du droit à la libre circulation au sein de l'Union (cons. 25) ;
- S'assurer que les principes fondamentaux de droit administratif autorisent de déléguer aux opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs le pouvoir de vérifier le certificat COVID numérique de l'UE (cons. 26) ;
- Définir la notion d'« opérateur de services transfrontières de transports de voyageurs » (cons. 26) ;
- S'il est admis, en vertu du droit administratif, de déléguer la vérification du certificat COVID numérique de l'UE aux opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs, veiller à ce qu'une réglementation encadre de manière adéquate cette mission de police qui leur est confiée (cons. 26) ;
- Clarifier les raisons pour lesquelles la résidence principale et le numéro d'identification visé à l'article 8 de la loi du 15 janvier 1990 sont traités dans le cadre de la vérification, de la création et de la délivrance du certificat COVID numérique de l'UE (cons. 29) ;

- Supprimer l'article 16 § 1 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 34) ;
- Si les auteurs du projet sont en mesure de justifier la nécessité et la proportionnalité du Covid Safe Ticket, incorporer cette justification dans l'Exposé général du projet qui doit être publié afin d'assurer la transparence nécessaire au contrôle démocratique (cons. 39-43) ;
- Définir plus précisément la notion de « projet pilote » (cons. 45)
- Prévoir une sanction pénale pour toute demande illégale de présenter le Covid Safe Ticket, à titre de garantie pour les droits et libertés des personnes concernées (cons. 48) ;
- Définir plus précisément, et dans le respect du principe de proportionnalité, la notion d'« évènement de masse » (cons. 49) ;
- Adapter l'article 7 § 3 de l'accord de coopération d'exécution afin de supprimer l'obligation de présenter un Covid Safe Ticket pour pouvoir sortir d'un évènement de masse ou d'un projet pilote (cons. 50) ;
- Supprimer le mot « notamment » de l'article 13 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif et adapter l'article 3 du projet d'accord de coopération d'exécution dans la mesure nécessaire à la suite de la suppression du mot « notamment » à l'article 13 § 2 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 51) ;
- Préciser, dans l'accord de coopération de rang législatif, que les organisateurs de projets pilotes ou d'évènements de masse ne peuvent pas conserver les données reprises sur le Covid Safe Ticket et que ces données ne sont pas, non plus, enregistrées dans une base de données (centralisée ou pas) et préciser, de manière générale, que toute conservation des données reprises dans le Covid Safe Ticket est strictement interdite (cons. 52) ;
- Supprimer les articles 16 § 2 et 17 § 3 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 53) ;
- Supprimer l'article 19 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 59) ;
- Préciser explicitement les finalités poursuivies par la collecte des données PLF et leur intégration dans la base de données PLF (cons. 61) ;

- Adapter les catégories de données collectées par le biais du PLF afin de respecter le principe de minimisation des données (cons. 64) ;
- Supprimer la délégation implicite du pouvoir de déterminer données précises qui sont collectées par le biais du PLF directement au SPF Santé publique et remplacer celle-ci par une délégation explicite au Roi ou à un accord de coopération d'exécution (cons. 65).
- Supprimer la première phrase de l'article 25 § 1 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 68) ;
- Designier explicitement dans l'accord de coopération de rang législatif, au moins, les catégories d'autorités qui peuvent accéder aux données PLF et les raisons pour lesquelles elles peuvent y accéder et prévoir, le cas échéant, qu'un accord de coopération d'exécution devra déterminer les destinataires précis de ces données (cons. 70).
- Revoir la formulation de la finalité de l'obligation de tenir un registre reprenant certaines informations concernant les travailleurs salariés ou indépendants vivant ou résidant à l'étranger mais qui effectuent un travail en Belgique (cons. 73)

L'Autorité attire l'attention sur les éléments suivants :

- Si la vérification du certificat COVID numérique de l'UE nécessite la réalisation d'un contrôle d'identité par les opérateurs de services transfrontières de transports de voyageurs, il convient soit de leur reconnaître ce pouvoir dans l'accord de coopération, soit de renvoyer à une réglementation qui leur accorde déjà ce pouvoir, à défaut de quoi ces opérateurs ne pourront pas effectuer un tel contrôle (cons. 27) ;
- Pour que l'ingérence dans les droits fondamentaux générée par l'introduction du Covid Safe Ticket soit admissible, il faut que les auteurs du projet démontrent, à l'aide d'éléments factuels et concrets, (1) que le Covid Safe Ticket permet effectivement d'atteindre cet objectif, (2) qu'il n'y a pas de moyens moins intrusifs permettant de l'atteindre et (3) que les avantages apportés par ce dispositif dépassent les inconvénients et les risques (y compris le risque d'accoutumance et de normalisation sociale des comportements qui portent atteinte aux droits fondamentaux ainsi que le risque de « glisser » vers une société de surveillance) qu'il introduit (cons. 43) ;

L'Autorité recommande :

- De reformuler le début de la première phrase de l'article 9 § 4 du projet d'accord de coopération de rang législatif (cons. 21)

- Que la campagne d'information sur la mise en place du Covid Safe Ticket intègre une partie consacrée à la protection des données à caractère personnel et communique sur l'importance que les individus n'utilisent le Covid Safe Ticket que dans les hypothèses visées dans le projet d'accord de coopération, à savoir les événements de masse et les projets pilotes (cons. 48)

Pour le Centre de Connaissances,
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice