



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.621/3
van 13 december 2021

avis 70.621/3
du 13 décembre 2021

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie ‘tot
wijziging van de ordonnantie
van 14 oktober 2021
betreffende de uitbreiding van
het COVID Safe Ticket in
geval van noodzakelijkheid
voortvloeiend uit een
specifieke epidemiologische
situatie’

un avant-projet d’ordonnance
de la Commission
communautaire commune
‘modifiant l’ordonnance du
14 octobre 2021 relative à
l’extension du
COVID Safe Ticket en cas de
nécessité découlant d’une
situation épidémiologique
particulière’

Op 6 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 december 2021.

*

Le 6 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 14 octobre 2021 relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 7 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT et Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 décembre 2021.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

“L’urgence est motivée par la modification de l’ordonnance du 14 octobre 2021 est rendue nécessaire par la modification de l’accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l’État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l’UE et au COVID SafeTicket, 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.

Votre avis a été demandé en urgence par les différentes entités du pays pour les actes d’assentiment à cet accord de coopération modificatif.

Il convient que l’âge à partir duquel le CST peut être demandé soit identique entre l’ordonnance du 14 octobre 2021 et l’accord de coopération du 14 juillet 2021.

Il convient dès lors que l’entrée en vigueur des deux textes soit simultanée et donc que votre avis sur les textes soient rendus dans des délais similaires.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot de wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 ‘betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

De ontworpen wijziging beoogt de leeftijdsgrens van 12 jaar in de definitie van de term “bezoekers” in artikel 2, 12°, van de voormelde ordonnantie te vervangen door de leeftijdsgrens van 12 jaar en 3 maanden.

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

De ontworpen wijziging hangt samen met de wijziging van artikel 12, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021², waarin wordt voorzien bij artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 29 november 2021³. Het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met het laatstgenoemde samenwerkingsakkoord is eveneens om advies voorgelegd aan de Raad van State (adviesaanvraag 70.599/VR).

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat “het ontwerp van ordonnantie voor dringend advies [wordt voorgelegd] aan de Gegevensbeschermingsautoriteit”.

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

5. Artikel 13bis, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 luidt als volgt:

“Indien een gefedereerde entiteit overeenkomstig § 2 beslist tot aanduiding of activatie van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor de mogelijkheid of verplichting wordt voorzien om gebruik te maken van het COVID Safe Ticket, dient er een consultatie plaats te vinden tussen de respectievelijke bevoegde entiteit inzake preventieve gezondheidszorg en de respectievelijke bevoegde entiteiten inzake de betrokken sector of sectoren. Op basis van deze consultatie zullen de nodige afspraken worden gemaakt en desgevallend de nodige voorzieningen getroffen in het decreet of ordonnantie.”

De gemachtigde argumenteerde in dat verband het volgende:

“L'article 13bis §6 ne vise à notre sens que la désignation ou l'activation des établissements et facilités pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue. Or, dans le cas d'espèce seule une modalité relative à l'âge a été modifiée et nullement les établissements ou facilités au sein desquels le CST peut être demandé. La concertation n'était donc pas requise. Par ailleurs, la modification de l'ordonnance découle d'une modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, laquelle modification a été concertée entre toutes les entités du pays, dont les ministres présidents.”

² Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’.

³ Samenwerkingsakkoord van 29 november 2021 ‘strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’.

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

Met die zienswijze kan worden ingestemd. De ontworpen wijziging betreft als dusdanig immers niet de “aanduiding of activatie van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor de mogelijkheid of verplichting wordt voorzien om gebruik te maken van het COVID Safe Ticket” en heeft ook geen indirecte impact op het materiële toepassingsgebied van het CST. De consultatie met de andere respectievelijk bevoegde entiteiten is dan ook niet vereist.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6.1. De ordonnantie van 14 oktober 2021 bevat ook in andere bepalingen dan het te wijzigen artikel 2, 12°, een leeftijdsgrens van 12 jaar, zoals in artikel 3, § 3, ervan, dat betrekking heeft op de toegang tot evenementen of voorzieningen aan personen onder de 12 jaar. De gemachtigde bevestigde dat de in het tweede lid van die bepaling vermelde leeftijdsgrens van 12 jaar moet worden aangepast naar 12 jaar en 3 maanden. Dit geldt logischerwijze ook voor de vermelding ervan in het eerste lid van die bepaling.

6.2. De gemachtigde kan worden gevolgd waar zij betoogde dat er geen reden is om de leeftijdsgrens van 12 jaar aan te passen in de definitie van het begrip “deelnemer” in artikel 2, 16°, van de ordonnantie van 14 oktober 2021:

“La notion de participant a pour conséquence d'imposer le port du masque aux personnes qui ne sont pas des visiteurs. L'âge minimal du port du masque n'a pas de corrélation avec l'âge auquel le CST peut être demandé.”

6.3. Dat laatste lijkt ook het geval te zijn voor de leeftijdsgrens van 12 jaar die wordt vermeld in de beperking tot “maximaal acht personen per tafel (...), kinderen tot en met 12 jaar niet meegerekend (...)” als voorwaarde voor de uitzondering op het verplichte gebruik van het COVID Safe Ticket in de buitenruimtes van horecavoorzieningen, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 5, § 2, vierde lid, 2°, van de ordonnantie van 14 oktober 2021.

7. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp schrijve men “vervangen” in plaats van “gewijzigd”. Aan het begin van de nieuwe tekst moet bovendien “12°” worden vermeld.

Artikel 3

8. Artikel 3 bepaalt dat de aan te nemen ordonnantie in werking treedt “op de dag van haar publicatie in het Belgisch Staatsblad”. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 29 november 2021 voorziet in de inwerkingtreding “op de datum van bekendmaking van de laatste instemmingstekst in het Belgisch Staatsblad”.

De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is dat de bekendmaking van de aan te nemen ordonnantie wordt afgestemd op die van de laatst bekendgemaakte instemmingstekst met het samenwerkingsakkoord van 29 november 2021, zodat dat samenwerkingsakkoord en de aan te nemen ordonnantie gelijktijdig in werking treden. Daarover zal dan wel moeten worden gewaakt bij het verdere besluitvormingsproces.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par la modification de l'ordonnance du 14 octobre 2021 est rendue nécessaire par la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID SafeTicket, 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.

Votre avis a été demandé en urgence par les différentes entités du pays pour les actes d'assentiment à cet accord de coopération modificatif.

Il convient que l'âge à partir duquel le CST peut être demandé soit identique entre l'ordonnance du 14 octobre 2021 et l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

Il convient dès lors que l'entrée en vigueur des deux textes soit simultanée et donc que votre avis sur les textes soient rendus dans des délais similaires ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 14 octobre 2021 'relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière'.

La modification en projet vise à porter la limite d'âge de 12 ans, dans la définition du terme « visiteurs », à l'article 2, 12^o, de l'ordonnance précitée, à 12 ans et 3 mois.

La modification en projet est liée à la modification de l'article 12, § 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ² prévue par l'article 2 de l'accord de coopération du

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

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'.

29 novembre 2021³. L'avant-projet d'ordonnance portant assentiment à ce dernier accord de coopération a également été soumis à l'avis du Conseil d'État (demande d'avis 70.599/VR).

FORMALITÉS

4. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que le projet d'ordonnance est soumis « pour avis urgent (...) à l'Autorité de protection des données ».

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État⁴, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

5. L'article 13bis, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 s'énonce comme suit :

« Si une entité fédérée décide conformément au § 2 de désigner ou d'activer des événements et établissements pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue, une concertation doit avoir lieu entre l'entité compétente respective en matière de prévention sanitaire et le ou les entités compétentes pour le ou les secteurs concernés. Sur la base de cette consultation, les accords nécessaires seront conclus et, le cas échéant, les dispositions nécessaires seront prises dans le décret ou l'ordonnance ».

À cet égard, la déléguée a développé les arguments suivants :

« L'article 13bis §6 ne vise à notre sens que la désignation ou l'activation des établissements et facilités pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue. Or, dans le cas d'espèce seule une modalité relative à l'âge a été modifiée et nullement les établissements ou facilités au sein desquels le CST peut être demandé. La concertation n'était donc pas requise. Par ailleurs, la modification de l'ordonnance découle d'une modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, laquelle modification a été concertée entre toutes les entités du pays, dont les ministres présidents ».

³ Accord de coopération du 29 novembre 2021 'visant à la modification de de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

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

On peut se rallier à ce point de vue. En effet, la modification en projet ne concerne pas en soi la « désign[ation] ou [l']activ[ation d']événements et établissements pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue » et n'a pas non plus d'incidence indirecte sur le champ d'application matériel du CST. La concertation avec les autres entités compétentes respectives n'est donc pas requise.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6.1. D'autres dispositions de l'ordonnance du 14 octobre 2021 que l'article 2, 12°, à modifier, contiennent également une limite d'âge de 12 ans, notamment son article 3, § 3, qui porte sur l'accès aux événements et établissements pour les personnes de moins de 12 ans. La déléguée a confirmé que la limite d'âge de 12 ans, visée à l'alinéa 2 de cette disposition, doit être portée à 12 ans et 3 mois. Cette adaptation s'applique logiquement aussi à l'âge mentionné à l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

6.2. La déléguée peut être suivie en ce qu'elle affirme qu'il n'y a pas de raison d'adapter la limite de 12 ans dans la définition de la notion de « participant », à l'article 2, 16°, de l'ordonnance du 14 octobre 2021 :

« La notion de participant a pour conséquence d'imposer le port du masque aux personnes qui ne sont pas des visiteurs. L'âge minimal du port du masque n'a pas de corrélation avec l'âge auquel le CST peut être demandé ».

6.3. Cette dernière observation semble également s'appliquer à la limite d'âge de 12 ans mentionnée dans la limitation à « un maximum de huit personnes par table (...), les enfants jusqu'à l'âge de 12 ans accomplis non compris (...) » en tant que condition pour l'exception à l'utilisation obligatoire du COVID Safe Ticket dans les espaces extérieurs des établissement Horeca, visée à l'article 5, § 2, alinéa 4, 2°, de l'ordonnance du 14 octobre 2021.

7. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « remplacé » au lieu de « modifié ». On écrira en outre « 12° » au début du nouveau texte.

Article 3

8. L'article 3 prévoit que l'ordonnance à adopter entre en vigueur « le jour de sa publication au Moniteur belge ». L'article 4 de l'accord de coopération du 29 novembre 2021 prévoit l'entrée en vigueur « à la date de la publication du dernier texte d'assentiment au Moniteur belge ».

La déléguée a confirmé que l'intention est de faire coïncider la publication de l'ordonnance à adopter avec celle du texte d'assentiment à l'accord de coopération du 29 novembre 2021 publié en dernier lieu, de sorte que cet accord de coopération et l'ordonnance à adopter entrent simultanément en vigueur. Dans ce cas, il faudra veiller à ce point dans la suite du processus décisionnel.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH