



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.040/VR
van 22 februari 2022

over

een voorontwerp van ordonnantie
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord 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’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.040/VR
du 22 février 2022

sur

un avant-projet d'ordonnance ‘portant
assentiment de l'accord de coopération
visant à la modification de l'accord de
coopération du 14 juillet 2021 entre l'État
fédéral, la Communauté flamande, la
Communauté française, la Communauté
germanophone, la Commission
communautaire commune, la Région
wallonne et la Commission communautaire
française concernant le traitement des
données liées au certificat COVID
numérique de l'UE et au COVID Safe
Ticket, le PLF et le traitement des données
à caractère personnel des travailleurs
salariés et des travailleurs indépendants
vivant ou résidant à l'étranger qui
effectuent des activités en Belgique’

Op 15 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het Gezondheidsbeleid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord 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’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 17 februari 2022. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier, en Charles-Henri VAN HOVE, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim CORTHAUT, eerste auditeur, en Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

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 22 februari 2022.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 15 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétent pour la politique de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, prorogé à huit jours ouvrables^(*), sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'portant assentiment de l'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 17 février 2022. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Luc CAMBIER, Bernard BLERO et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Tim CORTHAUT, premier auditeur, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

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 22 février 2022.

*

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de cinq jours ouvrables est prorogé à huit jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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:

“La demande de traitement urgent est motivée par le fait que le CODECO a demandé ces ajustements sur la base des avis des différents groupes d’experts, l’ajustement de la période de validité du COVID Safe Ticket étant fortement recommandé en fonction des connaissances épidémiologiques et des comportement[s] du variant Omicron en ce qui concerne l’infectiosité, le nombre d’hospitalisations et donc la charge sur le système de santé ainsi que la diminution de l’immunité après la primo-vaccination (qui commence déjà à partir du 5^{ème} mois après la vaccination).

A la demande de certaines entités fédérées et sur avis de la Task Force Vaccination, un dispositif est également mis en place pour que les jeunes de 12 ans aient la possibilité de se faire vacciner et ainsi d’obtenir un certificat de vaccination EU-DCC avant d’être soumis à la règles du COVID-19 Safe Ticket enregistré dans l’AC-L et AC-E. Un délai de 3 mois est prévu avant qu’ils ne soient tenus de présenter un EU-DCC/COVID Safe Tickets à certaines fins.

Il est donc important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et qu’il soit publié au Moniteur belge en même temps que les différents actes de consentement afin de créer un cadre juridique solide concernant les traitements de données nécessaires, et les période de validité lors de la lecture du certificat digitale COVID-19 de l’UE par le COVID Safe Ticket à usage domestique, qui s’écarte de ce que prescrit le règlement de l’UE sur le certificat digitale COVID-19.”

*

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

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 10 februari 2022 ‘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

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

Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België’.

Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord beoogt de leeftijdsgrens in artikel 12, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 waaronder geen COVID Safe Ticket kan worden vereist op te trekken tot 12 jaar en 3 maanden, om rekening te houden met de doorlooptijd van een volledig vaccinatieschema.

Artikel 2 van het samenwerkingsakkoord voert een nieuw artikel 13^{quinquies} in hetzelfde samenwerkingsakkoord in dat, in aanvulling op artikel 13, § 5, van hetzelfde samenwerkingsakkoord, bepaalt hoeveel tijd mag zijn verstreken sinds de vaccinatie of het herstel om toegang te krijgen tot het evenement, de voorziening of de aangelegenheid. Voor personen vanaf 18 jaar geldt dat de basisvaccinatie of het herstelcertificaat niet langer dan 150 dagen oud mogen zijn. Voor de herhalingsdosis geldt nog geen maximumduur. Voor kinderen vanaf 12 jaar en 3 maanden en jonger dan 18 jaar wordt de regeling overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Artikel 3 bepaalt dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de datum van bekendmaking van de laatste instemmingstekst in het Belgisch Staatsblad.

DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

4. Zoals in de brief met de adviesaanvraag wordt uiteengezet, wordt het advies gevraagd over de instemmingstekst met een aangepaste versie van het samenwerkingsakkoord waarover de Raad van State op 10 december 2021 advies 70.599/VR heeft gegeven.

De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen, in dit geval artikel 1 van het samenwerkingsakkoord. Met betrekking tot die bepaling wordt verwezen naar het voormelde advies.

BEVOEGDHEID

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

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

Voor het sluiten van dit akkoord kunnen de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest in hoofdzaak steunen op hun bevoegdheid of op de door hen uitgeoefende bevoegdheid,² inzake de preventieve gezondheidszorg.³

De federale overheid, harerzijds, is eveneens bevoegd tot het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, onder andere op grond van haar residuaire bevoegdheid inzake sanitaire politie, civiele bescherming en civiele veiligheid,⁴ alsook inzake de controle van de buitengrenzen, en van haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.⁵

Uit het voorgaande volgt dat alle verwerkingen van gegevens die voortvloeien uit de uitoefening van de respectieve eigen bevoegdheden van elke entiteit bijgevolg voor de federale overheid, de Vlaamse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest voldoende grond opleveren om daarover onderling een samenwerkingsakkoord te sluiten.”⁶

5.2. In de adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij een wijzigend samenwerkingsakkoord werd die analyse in herinnering gebracht en werd daar onder meer het volgende aan toegevoegd:

“(…) De omstandigheid dat de betrokken wijzigingen inhoudelijk betrekking hebben op het COVID Safe Ticket en dat in de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk wordt geregeld op welke wijze, en door welke overheden, de toepassing van het COVID Safe Ticket kan worden uitgebreid tot een limitatieve lijst van in het ontworpen artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord opgesomde aangelegenheden en voorzieningen, verandert evenmin iets aan die vaststelling.

5.1. Dat volgens de ontworpen wijzigingen het regelen van het gebruik van het COVID Safe Ticket in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden wordt

² Voetnoot 4 van advies 69.730/VR: In uitvoering van artikel 138 van de Grondwet, bij het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 en het decreet van het Waals Gewest van 11 april 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’.

³ Voetnoot 5 van advies 69.730/VR: Artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁴ Voetnoot 6 van advies 69.730/VR: Zie advies 68.936/AV d.d. 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/1, 64-68).

⁵ Voetnoot 7 van advies 69.730/VR: Artikel 6bis, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

⁶ Zie onder meer adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2021 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de 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’ (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf).

overgelaten aan een decreet of ordonnantie van een bepaalde gefedereerde entiteit,⁷ kan worden ingepast in de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg, die als volgt werden omschreven in advies 68.936/AV van 7 april 2021:

(...).

De gevallen waarin het krachtens de ontworpen regeling mogelijk is om het gebruik van het COVID Safe Ticket in te voeren, zijn voldoende specifiek en afgebakend om te kunnen worden ingepast in de zo-even geschetste gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg. Hoewel het aantal toepassingsgevallen wordt uitgebreid in vergelijking met het te wijzigen samenwerkingsakkoord, en ook activiteiten, zoals restaurant- en cafébezoek, omvat die grote groepen van de samenleving betreffen, gaat het nog steeds om gerichte maatregelen, teneinde besmettingen te beperken in specifieke, limitatief opgesomde⁸ aangelegenheden en voorzieningen waar grote groepen mensen bijeen zijn zonder afstand te houden. Het gaat niet om een maatregel die gericht is op de bevolking in het algemeen, maar wel op mensen die zich begeven in een omgeving waarin zonder de maatregel een significant verhoogd risico op besmetting dreigt.

(...)

6.2. Zoals de Raad van State heeft uiteengezet in advies 68.936/AV van 7 april 2021, beschikken naast de federale overheid ook de gefedereerde entiteiten over bevoegdheden die zij kunnen aanwenden bij de bestrijding van een epidemische noodsituatie,⁹ waaronder, zoals reeds is uiteengezet in de opmerkingen 5.1 en 5.2, de mogelijkheid om in het kader van de bevoegdheid inzake preventieve gezondheidszorg het gebruik van het COVID Safe Ticket te regelen, mits eerbiediging van de desgevallend door de federale overheid genomen maatregelen, die de gefedereerde entiteiten slechts kunnen verstrengen.”

5.3. De wijzigingen die worden aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord nopen niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen dan in de zo-even aangehaalde adviezen.

VORMVEREISTEN

6. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit over het wijzigende samenwerkingsakkoord werd gevraagd blijkens de aan de Raad van State voorgelegde stukken, maar is nog niet gegeven.

7. Indien het vervullen van de voormelde vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,¹⁰ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig hetgeen in artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State voorgeschreven wordt.

⁷ Voetnoot 7 van de geciteerde tekst: Namelijk in de ontworpen artikelen 2bis, §§ 1 en 2, 13bis, §§ 1 en 2, en 13ter, §§ 1 en 2.

⁸ Voetnoot 10 van de geciteerde tekst: Ontworpen artikel 1, § 1, 21°.

⁹ Voetnoot 14 van de geciteerde tekst: Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan de wijzigingen waarvan in dit advies sprake is of wijzigingen die ertoe zouden strekken gevolg te geven aan in dit advies gemaakte opmerkingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

A. Proportionaliteit van de verkorting van de geldigheidsduur van het COVID Safe Ticket

8.1. Zoals de afdeling Wetgeving reeds in vorige adviezen ter zake opgemerkt heeft,¹¹ houden de invoering en de handhaving van de regeling inzake het COVID Safe Ticket een inperking in van een reeks rechten en vrijheden, zoals het recht op eerbiediging van het privéleven, het vrije verkeer of de vrijheid van vergadering.¹²

8.2. Gelet op de huidige epidemiologische context strekt het voorliggende samenwerkingsakkoord er specifiek toe de geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat en van het herstelcertificaat in het kader van het COVID Safe Ticket in te korten, waardoor de rechten en vrijheden in kwestie nog meer ingeperkt worden.

Zo zal het COVID Safe Ticket voor personen ouder dan 18 jaar voortaan slechts geldig zijn gedurende 150 dagen volgend op hetzij de laatste dosis van de basisvaccinatie, hetzij het verkrijgen van het herstelcertificaat. Het COVID Safe Ticket zal daarentegen zonder beperking in de tijd geldig zijn indien de betrokkene de voorgeschreven herhalingsdosis gekregen heeft. Voor personen ouder dan 12 jaar en drie maanden en jonger dan 18 jaar zal de geldigheidsduur van de vaccinatie- en herstelcertificaten in het kader van het COVID Safe Ticket bepaald worden in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

8.3. De beperkingen van de rechten en vrijheden die de regeling inzake het COVID Safe Ticket meebrengt, moeten op twee onderling nauw verbonden punten gemotiveerd worden. Ten eerste moet men zich ervan vergewissen dat de handhaving van de regeling zelf nog steeds aan de gestelde voorwaarden voldoet en vervolgens moet men erop toezien dat ook de daarin aangebrachte wijzigingen aan diezelfde voorwaarden voldoen.

8.4. Wat dat eerste punt betreft, heeft de afdeling Wetgeving in verband met de problematiek van de vaccinatieplicht reeds opgemerkt dat ze weliswaar “niet bevoegd is om zelf de vereiste wetenschappelijke gegevens vast te stellen en te beoordelen” maar dat “benadrukt

¹¹ Zie, wat het recht op bescherming van persoonsgegevens betreft, de adviezen 69.730/VR tot 69.736/VR van 9 juli 2021 over voorontwerpen van teksten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69730.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69731.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69732.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69733.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69734.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69735.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/69736.pdf>). Zie, wat de vrijheid van vergadering en het vrije verkeer betreft, de adviezen 70.159/VR tot 70.164/VR en 70.169/VR van 23 september 2021 over voorontwerpen van teksten houdende instemming met het wijzigend samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70159.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70160.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70161.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70162.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70163.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70164.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70169.pdf>).

¹² Voor een chronologisch overzicht van de wijzigingen die in de regeling inzake het COVID Safe Ticket aangebracht zijn, zie onder meer adv.RvS 70.581/VR van 10 december 2021 over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het wetgevend samenwerkingsakkoord van 28 oktober 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’.

[dient] te worden dat het proportionaliteitsbeginsel alleen dan in acht genomen wordt wanneer niet alleen bij het vaststellen van de voorgenomen maatregel, maar ook naderhand, bij het behoud ervan,^(...) voortdurend expliciet de beste wetenschappelijke gegevens die beschikbaar zijn in aanmerking genomen worden in een zorgvuldig, transparant en onderbouwd besluitvormingsproces”.¹³ Die opmerkingen gelden *mutatis mutandis* eveneens voor de thans voorliggende problematiek.

8.5. Wat het tweede punt betreft, namelijk de specifieke verantwoording van de maatregel tot inkorting van de geldigheidsduur van het COVID Safe Ticket voor personen die een “basisvaccinatie” gekregen hebben of een herstelcertificaat bezitten, merkt de afdeling Wetgeving op dat de aldus ingekorte termijn niet overeenstemt met de termijnen die, wat reizen betreft, voorgeschreven worden bij verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 ‘betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren’.

Het herstelcertificaat is immers, krachtens de bijlage bij die verordening, geldig gedurende “ten hoogste 180 dagen na de datum van het eerste positieve NAAT-testresultaat”,¹⁴ terwijl de vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatie reeks voltooid is, alleen aanvaard worden indien niet meer dan 270 dagen verstreken zijn sinds de datum van de laatste dosis in die reeks.¹⁵ Die geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat is ingevoegd bij de gedelegeerde verordening (EU) 2021/2288 van de Commissie van 21 december 2021 ‘tot wijziging van de bijlage bij Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aanvaardingsperiode van vaccinatiecertificaten die zijn afgegeven in het formaat van het digitale EU-covidcertificaat, met vermelding van de voltooiing van de primaire vaccinatie reeks’, die in werking getreden is op 1 februari 2022.¹⁶

¹³ Adv.RvS 70.542/AV van 24 december 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de verplichte vaccinatie tegen COVID-19 van gezondheidszorgbeoefenaars’, opmerking 60 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70542.pdf>).

¹⁴ Zie punt 3, h), van de bijlage.

¹⁵ Zie punt 1, h), van de bijlage.

¹⁶ Zo wordt in de overwegingen 8 tot 10 van de gedelegeerde verordening (EU) 2021/2288 uitdrukkelijk het volgende gesteld:

“(8) In verband met de toediening van booster doses stellen steeds meer lidstaten regels vast voor de periode waarin vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatie reeks is voltooid, worden aanvaard, rekening houdend met het feit dat de bescherming tegen besmetting met COVID-19 mettertijd lijkt af te nemen. Deze regels gelden ofwel alleen voor binnenlands gebruik, ofwel ook voor de aanvaarding van vaccinatiecertificaten om te reizen.

(9) Unilaterale maatregelen op dit gebied dreigen voor aanzienlijke verstoringen te zorgen doordat burgers van de Unie en bedrijven te maken krijgen met velerlei uiteenlopende maatregelen. Bij gebrek aan een uniforme aanpak op het niveau van de Unie zouden burgers verplicht zijn de regels van elke lidstaat te controleren om te bepalen of hun vaccinatiecertificaten nog steeds worden aanvaard. Deze onzekerheid houdt ook het risico in dat het vertrouwen in het digitale EU-covidcertificaat en de naleving van de noodzakelijke volksgezondheidsmaatregelen worden ondermijnd. Bijzonder strenge regels in één lidstaat kunnen het voor burgers die vanuit een andere lidstaat reizen, onmogelijk maken gebruik te maken van de opheffing van de beperkingen voor gevaccineerde reizigers, aangezien zij mogelijk nog niet de noodzakelijke booster dosis kunnen krijgen alvorens te reizen. Deze risico’s zijn bijzonder schadelijk nu de economie van de Unie als gevolg van het virus al aanzienlijke schade heeft geleden.

(10) Om te vermijden dat uiteenlopende maatregelen worden genomen met een mogelijk versturend effect, is het derhalve noodzakelijk om voor reisdoeleinden een standaard aanvaardingsperiode van 270 dagen vast te stellen voor vaccinatiecertificaten die na voltooiing van de primaire vaccinatie reeks zijn afgegeven. Deze periode houdt rekening met de richtsnoeren van het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding met betrekking tot de toediening

De bepalingen van verordening (EU) 2021/953 zijn weliswaar alleen van toepassing in het raam van reizen.

Hoe dan ook dient verantwoord te worden dat de termijnen die van toepassing zijn in het kader van het COVID Safe Ticket, niet afgestemd worden op die welke van toepassing zijn in het kader van verordening (EU) 2021/953. Er moet immers aangetoond kunnen worden dat het instellen van andersluidende regels voor het gebruik van de vaccinatie- en herstelcertificaten op nationaal niveau in het kader van het COVID Safe Ticket relevant en evenredig is.

8.6. De afdeling Wetgeving heeft reeds het volgende opgemerkt:

“Het is vanzelfsprekend dat een gewijzigde epidemiologische situatie een rechtvaardiging kan en moet zijn om de juridische instrumenten aan te passen waarmee die situatie moet worden aangepakt, rekening houdend met het recht op leven en het recht op gezondheid, die overigens door de overheid dienen te worden gevrijwaard.¹⁷ Dat neemt niet weg dat, zonder dat de aanvaardbaarheid van het COVID Safe Ticket principieel ter discussie moet worden gesteld, de aldus doorgevoerde aanpassing het proportionaliteitsbeginsel in acht moet nemen.

De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 68.936/AV het volgende opgemerkt:

‘Het evenredigheidsbeginsel is eveneens een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten.^(...) Traditioneel wordt het geacht drie eisen te stellen aan die beperkingen: de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. ‘*least restrictive alternative*’-doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of ‘*fair balance*’ te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.’¹⁸

In het licht van het voorgaande moet dus worden aangetoond dat de aanpassing van de COVID Safe Ticket-regeling geschikt is voor het doel dat ze nastreeft, wat inhoudt dat ze dat doel mede kan realiseren,¹⁹ dat ze noodzakelijk is en dat ze niet

van booster doses vanaf zes maanden na voltooiing van de primaire vaccinatierreeks en voorziet in een extra periode van drie maanden om ervoor te zorgen dat de nationale vaccinatiecampagnes kunnen worden aangepast en dat de toegang van burgers tot een boosterprik kan worden verzekerd. Met het oog op een gecoördineerde aanpak zouden de lidstaten geen vaccinatiecertificaten mogen aanvaarden waaruit blijkt dat de primaire vaccinatierreeks is voltooid, indien meer dan 270 dagen zijn verstreken sinds de toediening van de daarin vermelde dosis. Tegelijkertijd, en met het oog op een gecoördineerde aanpak, mogen de lidstaten voor reizen niet voorzien in een aanvaardingsperiode van minder dan 270 dagen. Binnen deze standaard aanvaardingsperiode moeten vaccinatiecertificaten waaruit blijkt dat de primaire vaccinatierreeks is voltooid, door een lidstaat worden aanvaard, ook als die lidstaat reeds booster doses toedient.”

¹⁷ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: In verband met die positieve verplichtingen, zie adv.RvS 68.936/AV, opmerkingen 5 en 6.

¹⁸ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: *Ibid.*, opmerking 75.

¹⁹ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: Zie adv.RvS 65.507/2 van 25 maart 2019 over een voorontwerp van decreet ‘organisant la fusion entre l’Université catholique de Louvain et l’Université Saint-Louis-Bruxelles et organisant l’intégration de l’Institut des Hautes Etudes des Communications Sociales de la Haute Ecole Galilée à l’Université Libre de Bruxelles’, [algemene] opmerking 1.4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf>).

verder gaat dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken. Bij het leveren van dat bewijs moet rekening worden gehouden met alle wetenschappelijke gegevens die op het ogenblik dat tot de aanpassing in kwestie wordt besloten, beschikbaar zijn, met name wat betreft de vastgestelde efficiëntie van de vaccinatie en de verspreidingsgraad van het virus binnen bepaalde leeftijdsgroepen van de bevolking.^{20,21}

8.7. Op een vraag in dat verband hebben de gemachtigden het volgende geantwoord:

“België heeft ervoor gekozen om de geldigheidsduur van het CST voor volwassenen (+18 jaar) in te korten ten aanzien van het Europees digitaal coronacertificaat (DCC), aangezien uit diverse studies (zoals gevoegd in bijlage[22]) blijkt dat een basisvaccinatie minder lang immuniteit tegen het virus geeft dan oorspronkelijk gedacht. Hetzelfde geldt voor het herstelcertificaat. Om die reden is er gekozen voor meer veiligheid/zekeerheid en is de geldigheidsduur ingekort.

De Europese norm betreft een maximale geldigheidsduur van 270 dagen of 9 maanden na basisvaccinatie, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na basisvaccinatie. Het herstelcertificaat onder de Europese regelgeving is geldig tot 180 dagen of 6 maanden na de positieve test, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na de positieve test. Wat betreft het boostervaccin is noch op Europees niveau, noch op Belgisch niveau een beperkte geldigheidsduur ingevoerd. Deze is op heden aldus onbeperkt geldig.”

8.8. Zo volgt uit het advies van de *Risk Assessment Group* van 3 januari 2022, dat de gemachtigden overgezonden hebben:

“Definitie van volledig gevaccineerd / herstelcertificaat

□ Een persoon 18+ wordt als volledig gevaccineerd beschouwd tot 4 maanden na de aanbevolen dosis van het basisvaccinatie schema, of na een booster dosis. De geldigheidsperiode voor deze laatste kan momenteel nog niet bepaald worden.

□ Voor kinderen en jongeren < 18 jaar wordt momenteel nog geen booster aanbevolen en de definitie van volledig gevaccineerd wordt dus niet gewijzigd.

□ De periode van bescherming na een doorgemaakte infectie wordt ook verlaagd tot 4 maanden. Gezien de hogere ratio van herinfecties door Omikron gelden voor personen met een herstelcertificaat dezelfde quarantainemaatregelen als voor gevaccineerde personen. Bij milde symptomen moet steeds een test worden afgenomen.”

²⁰ Voetnoot 18 van het geciteerde advies: In het advies van 14 november 2021 stelt de GEMS onder meer het volgende: “The actual epidemiological data show that there is a linear increase of infections among pupils attending primary schools. With the emergence of delta, the role of schools and children ages 6-11 y in the actual epidemic has evolved. Data from school infections in Flanders show that the incidence in primary school children is about 4 x the incidence of secondary schools and 2 x the national average incidence. The most recent RAG report confirms that the incidence is highest in 7-12 years old nationwide. In addition, keeping distance and adequate ventilation are challenging in the actual school system. (...)” (https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS_028_OCC%2020211119%20advies-1.pdf, 5).

²¹ Adv.RvS 70.581/VR.

²² Het gaat om de volgende studies en adviezen: advies van de *Risk Assesement Group* van 3 januari 2022, een studie van de Conseil français d'analyse économique van januari 2022 met als titel “L’impact des pass sanitaires sur le taux de vaccination, la santé et l’économie”, een studie van het “European Centre for disease prevention and control” van 21 april 2021 met als titel “Interim guidance on the benefits of full vaccination against COVID-19 for transmission and implications for non pharmaceutical interventions” en het advies van de *Risk Management Group* van 20 januari 2022.

8.9. Uit het advies van de *Risk Management Group* van 20 januari 2022, dat door de gemachtigden overgezonden is, blijkt eveneens:

“Met het oog op coherentie en eenduidige maatregelen adviseert de RMG om de duur tot wanneer het herstelcertificaat tot een ‘groen scherm’ kan leiden bij het scannen ervan in het kader van het CST aan te passen tot en met 150 dagen na een positieve PCR test (p. 2).”

8.10. Zoals hiervoor vermeld is, is de afdeling Wetgeving niet bij machte om zelf de nodige wetenschappelijke gegevens vast te stellen en te beoordelen. Uit het antwoord van de gemachtigden en uit de adviezen waarnaar daarin verwezen wordt, blijkt desalniettemin dat de inkorting van de geldigheidstermijnen van het COVID Safe Ticket die bij het voorliggende samenwerkingsakkoord bewerkstelligd wordt, op het eerste gezicht een geschikt en proportioneel middel vormt om de nagestreefde doelstelling inzake de bescherming van de volksgezondheid te bereiken.

Hoe dan ook herinnert de afdeling Wetgeving eraan, met name vanwege de betwistingen in rechte waartoe het COVID Safe Ticket aanleiding kan geven, dat de relevantie en de proportionaliteit van de aanpassingen van het COVID Safe Ticket in termen van geschiktheid en noodzaak, zo duidelijk mogelijk naar voren moeten worden gebracht, specifiek in het licht van de momenteel beschikbare wetenschappelijke inzichten, alsook van alle andere maatregelen waarin die regeling ingebed ligt en waarmee ze wordt gecombineerd. Dat die wetenschappelijke inzichten in de huidige fase van de Covid-19-pandemie nog onvolledig zijn en bovendien voortdurend kunnen wijzigen, doet niets af aan die noodzaak om de doeltreffendheid en de proportionaliteit van de voorgenomen maatregelen te onderbouwen.²³

B. Overeenstemming met het wettigheidsbeginsel

9.1. Overeenkomstig het ontworpen artikel 13^{quinquies}, eerste lid, ii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, wordt de geldigheidsduur van het vaccinatiecertificaat en van het herstelcertificaat in het kader van het COVID Safe Ticket voor houders tussen 12 jaar en 3 maanden en 18 jaar “bepaald overeenkomstig de beslissingstabel zoals uiteengezet in het geldend uitvoerend samenwerkingsakkoord”.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds eerder heeft aangegeven, is het niet mogelijk om door een beroep te doen op uitvoerende samenwerkingsakkoorden, het vereiste van de instemming van de wetgever, vervat in artikel 92^{bis}, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, daar waar deze instemming verplicht is, uit te hollen of daar in grote mate aan voorbij te gaan.²⁴

²³ Zie in dezelfde zin adv.RvS 70.581/VR.

²⁴ Adv.RvS 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 juni 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, opmerkingen 3.1 tot 3.6 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/63373.pdf>).

De regeling van de minimale geldigheidsduur van de betrokken certificaten en van de voorwaarde van het ontvangen van een herhalingsdosis in de voormelde beslissingstabel betreft een regeling die beperkingen inhoudt ten aanzien van het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven, zoals gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, en van de vrijheid van vergadering en van vereniging, zoals gewaarborgd bij de artikelen 26 en 27 van de Grondwet. Omwille van het formele legaliteitsbeginsel dat vervat is in de eerste grondwetsbepaling en dat, meer algemeen, in nagenoeg alle gevallen geldt voor het beperken van de meest fundamentele rechten en vrijheden,²⁵ moeten de essentiële elementen van een dergelijke regeling door de wetgever (en dus in het onderhavige wetgevende samenwerkingsakkoord) worden bepaald en kunnen ze niet worden overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord.²⁶⁻²⁷

Bijgevolg moet in het onderhavige samenwerkingsakkoord zelf worden geregeld wat de minimale geldigheidsduur is van de betrokken certificaten (waarbij het bepalen van een langere geldigheidsduur kan worden overgelaten aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord). Dat geldt ook voor het instellen van de voorwaarde van het ontvangen van een herhalingsdosis.

9.2. Het ontworpen artikel 13*quinquies*, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 luidt als volgt:

“Teneinde hetgeen beschreven wordt in deze paragraaf toepasbaar op eenieder te maken, kan worden voorzien in bepaalde tijdelijke uitzonderingen. Daar deze uitzonderingen loutere uitvoeringsmodaliteiten betreffen, worden deze gespecificeerd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92bis, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.”

Op de vraag om de draagwijdte van deze delegatie nader toe te lichten, antwoordden de gemachtigden als volgt:

“(…) Het betreft de geldigheidsduur van het CST voor de verschillende leeftijdscategorieën. Aangezien er uitzonderingen voorzien zijn, zoals bijvoorbeeld personen die een allergische reactie hebben gedaan op bestanddelen van het vaccin, of jongeren die in het begin van de pandemie zijn bijgesprongen in een woonzorgcentrum en dus vroeg hun basisvaccinatie hebben ontvangen, maar nog niet in de mogelijkheid zijn geweest om bijvoorbeeld een herhalingsdosis te ontvangen, is het proportioneel om bepaalde uitzonderingen op de vastgestelde termijnen toe te staan, teneinde zeer welbepaalde groepen van personen niet uit te sluiten van de kans om een CST te bekomen door omstandigheden waar zij zelf geen invloed op hebben of kunnen uitoefenen.”

Indien het, zoals in de ontworpen bepaling wordt vermeld, gaat om “loutere uitvoeringsmodaliteiten” moet eerst in dit samenwerkingsakkoord zelf in voldoende mate worden

²⁵ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 70 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf>).

²⁶ Zie ook adv.RvS 69.730/VR van 9 juli 2021.

²⁷ Dit klemmt des te meer indien de in de beslissingstabel gehanteerde waarden tot gevolg hebben dat personen onder 18 jaar geen toegang meer zouden hebben tot evenementen, voorzieningen en aangelegenheden op grond van een basisvaccinatie, terwijl de herhalingsdosis voor hen slechts beschikbaar is in geval van “informed consent”, maar niet wordt aanbevolen.

bepaald wat de inhoudelijke elementen zijn waarop die uitzonderingen betrekking kunnen hebben, ter wille van het in opmerking 9.1 reeds aangehaalde legaliteitsbeginsel. Zoals de ontworpen bepaling thans is geformuleerd, zou eender welke uitzondering waarvan wordt geponeerd dat het een “loutere uitvoeringsmodaliteit” betreft, in dat uitvoerend samenwerkingsakkoord kunnen worden opgenomen. De door de gemachtigden weergegeven elementen waarop die uitzonderingen betrekking hebben, moeten bijgevolg in de tekst van de ontworpen bepaling zelf worden opgenomen. Het is ook raadzaam om in de memorie van toelichting nader in te gaan op deze elementen en een aantal voorbeelden te schetsen.

C. Wetgevingstechnische opmerking

10. In het ontworpen artikel 13^{quiquies}, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 moet de zinsnede “en zonder dat er wordt afgeweken van het principe dat een COVID Safe Ticket kan worden verkregen door houders van een vaccinatie-, test- en herstelcertificaat vervat in artikel 13, §5 van dit samenwerkingsakkoord en een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92^{bis}, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat betreft de vaccinatie- en herstelcertificaten,” worden weggelaten. Het is immers juist wel de bedoeling om voorwaarden op te leggen die cumulatief moeten worden toegepast met artikel 13, § 5, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, en die dus een bijkomende beperking inhouden van de gevallen waarin het bezit van een vaccinatie- of herstelcertificaat resulteert in een geldig COVID Safe Ticket.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

11. Het opschrift en het dispositief van het voorliggende voorontwerp dienen aangevuld te worden met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is (10 februari 2022).

*

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 :

« La demande de traitement urgent est motivée par le fait que le CODECO a demandé ces ajustements sur la base des avis des différents groupes d'experts, l'ajustement de la période de validité du COVID Safe Ticket étant fortement recommandé en fonction des connaissances épidémiologiques et des comportement[s] du variant Omicron en ce qui concerne l'infectiosité, le nombre d'hospitalisations et donc la charge sur le système de santé ainsi que la diminution de l'immunité après la primo-vaccination (qui commence déjà à partir du 5^{ème} mois après la vaccination).

A la demande de certaines entités fédérées et sur avis de la Task Force Vaccination, un dispositif est également mis en place pour que les jeunes de 12 ans aient la possibilité de se faire vacciner et ainsi d'obtenir un certificat de vaccination EU-DCC avant d'être soumis à la règles du COVID-19 Safe Ticket enregistré dans l'AC-L et AC-E. Un délai de 3 mois est prévu avant qu'ils ne soient tenus de présenter un EU-DCC/COVID Safe Tickets à certaines fins.

Il est donc important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et qu'il soit publié au Moniteur belge en même temps que les différents actes de consentement afin de créer un cadre juridique solide concernant les traitements de données nécessaires, et les période de validité lors de la lecture du certificat digitale COVID-19 de l'UE par le COVID Safe Ticket à usage domestique, qui s'écarte de ce que prescrit le règlement de l'UE sur le certificat digitale COVID-19 ».

*

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.

*

PORTEE

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 10 février 2022 'visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

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

L'article 1^{er} de l'accord de coopération vise à porter à 12 ans et 3 mois la limite d'âge prévue à l'article 12, § 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, en-dessous de laquelle aucun COVID Safe Ticket ne peut être exigé, afin de tenir compte de la durée d'un schéma de vaccination complet.

L'article 2 de l'accord de coopération insère un nouvel article 13^{quinquies} dans le même accord de coopération qui, en complément de l'article 13, § 5, du même accord de coopération, détermine la durée qui peut s'être écoulée depuis la vaccination ou le rétablissement pour avoir accès à l'événement, à la facilité ou à l'établissement. Pour les personnes âgées de 18 ans, la règle est que la vaccination de base ou le certificat de rétablissement ne peuvent avoir une durée dépassant 150 jours. Pour la vaccination de rappel, une durée maximale n'a pas encore été fixée. Pour les enfants âgés de 12 ans et 3 mois et de moins de 18 ans, le soin de régler la durée est laissé à un accord de coopération d'exécution.

L'article 3 dispose que l'accord de coopération entre en vigueur à la date de publication du dernier texte d'assentiment au Moniteur belge

PORTEE DE L'EXAMEN

4. Comme la lettre de demande d'avis l'indique, l'avis est demandé sur le texte d'assentiment à une version adaptée de l'accord de coopération sur lequel le Conseil d'État a donné le 10 décembre 2021 l'avis 70.599/VR.

Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents, en l'occurrence l'article 1^{er} de l'accord de coopération. En ce qui concerne cette disposition, on se reportera à l'avis précité.

COMPETENCE

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

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

Pour la conclusion de cet accord, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Communauté française, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne peuvent essentiellement s'appuyer sur leur compétence, ou sur la compétence exercée par elles 2, en matière de médecine préventive ³.

Pour sa part, l'autorité fédérale est également compétente pour la conclusion de cet accord de coopération, notamment sur le fondement de sa compétence résiduelle en matière de police sanitaire, de protection civile et de sécurité civile ⁴, en matière de contrôle des frontières extérieures, et de sa compétence en matière de recherche scientifique ⁵.

Il résulte de ce qui précède que les différents traitements de données issues de l'exercice respectif des compétences propres de chaque entité justifient la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Communauté française, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne » ⁶.

5.2. Dans les avis n^{os} 70.159/VR à 70.164/VR et 70.169/VR donnés le 23 septembre 2021 sur les avant-projets de textes d'assentiment à un accord de coopération modificatif, cette analyse a été rappelée et il a notamment été ajouté ce qui suit :

« (...) La circonstance que les modifications concernées portent quant au fond sur le COVID Safe Ticket et que les dispositions en projet règlent expressément de quelle manière, et par quelles autorités, l'application du COVID Safe Ticket peut être étendue à une liste limitative d'événements et établissements/facilités énumérés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 21^o, en projet, de l'accord de coopération, n'affecte pas non plus cette constatation.

5.1. Le fait que les modifications en projet laissent à un décret ou à une ordonnance d'une entité fédérée déterminée ⁷ le soin de régler l'utilisation du COVID Safe Ticket dans certains cas et sous certaines conditions peut s'inscrire dans les compétences des communautés en matière de médecine préventive, qui ont été définies dans l'avis n^o 68.936/AG du 7 avril 2021 comme suit :

(...).

² Note de bas de page n^o 4 de l'avis n^o 69.730/VR : En exécution de l'article 138 de la Constitution, par le décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014, le décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 et le décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

³ Note de bas de page n^o 5 de l'avis n^o 69.730/VR : Article 5, § 1^{er}, I, alinéa 1^{er}, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁴ Note de bas de page n^o 6 de l'avis n^o 69.730/VR : Voir l'avis n^o 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur avant-projet de loi 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, session 2020-2021, n^o 55-1951/001, pp. 64-68.

⁵ Note de bas de page n^o 7 de l'avis n^o 69.730/VR : Article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

⁶ Voir notamment l'avis n^o 69.730/VR donné le 9 juillet 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 20 juillet 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique', (www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/69730.pdf).

⁷ Note de bas de page n^o 7 du texte cité : À savoir dans les articles 2bis, §§ 1^{er} et 2, 13bis, §§ 1^{er} et 2, et 13ter, §§ 1^{er} et 2, en projet.

Selon la réglementation en projet, les cas permettant l'instauration de l'utilisation du COVID Safe Ticket sont suffisamment spécifiques et délimités pour pouvoir s'inscrire dans le cadre de la compétence communautaire en matière de médecine préventive évoquée ci-dessus. Bien que le nombre de cas d'application soit élargi par rapport à l'accord de coopération dont la modification est envisagée et comporte également des activités, comme la fréquentation des restaurants et des cafés, qui concernent d'importants groupes de la société, il s'agit encore de mesures ciblées, destinées à limiter les contaminations dans des événements et des établissements spécifiques, énumérés limitativement⁸, où se réunissent d'importants groupes de personnes, sans respect de la distance physique. Il ne s'agit pas d'une mesure visant la population en général, mais bien les personnes qui se déplacent dans un environnement qui, sans la mesure, présente un risque de contamination considérablement accru.

(...)

6.2. Le Conseil d'État a observé dans l'avis n° 68.936/AG du 7 avril 2021 que parallèlement à l'autorité fédérale, les régions disposent, elles aussi, de compétences qu'elles peuvent mettre en œuvre pour lutter contre une situation d'urgence épidémique⁹, parmi lesquelles, ainsi qu'il a déjà été exposé dans les observations 5.1 et 5.2, la possibilité de régler l'utilisation du COVID Safe Ticket dans le cadre de la compétence en matière de médecine préventive, moyennant le respect des mesures prises, le cas échéant, par l'autorité fédérale, que les entités fédérées peuvent uniquement rendre plus strictes ».

5.3. Les modifications apportées par l'accord de coopération à l'examen ne conduisent pas à une autre conclusion que celle des avis précités en ce qui concerne la compétence des parties concernées.

FORMALITÉS

6. Selon les pièces transmises au Conseil d'État, l'avis de l'Autorité de protection des données sur l'accord de coopération modificatif a été demandé, mais n'a pas encore été donné.

7. Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État¹⁰, les dispositions modifiées ou ajoutées devront être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

⁸ Note de bas de page n° 10 du texte cité : Article 1^{er}, § 1^{er}, 21°, en projet.

⁹ Note de bas de page n° 14 du texte cité : Avis n° 68.936/AG, observation 23 (www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68936.pdf).

¹⁰ 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.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

A. La proportionnalité de la réduction des délais de validité du COVID Safe Ticket

8.1. Ainsi que la section de législation a déjà eu l'occasion de le faire observer dans ses avis précédents intervenus en la matière ¹¹, la mise en œuvre et le maintien du mécanisme du COVID Safe Ticket emportent en eux-mêmes la limitation d'une série de droits et libertés, tel le droit au respect de la vie privée, la liberté de circulation, ou encore la liberté de réunion ¹².

8.2. Au vu du contexte épidémiologique actuel, l'accord de coopération examiné a pour objet spécifique de réduire les délais de validité du certificat de vaccination et du certificat de rétablissement dans le cadre du COVID Safe Ticket, ce qui étend la limitation aux droits et libertés considérés.

Ainsi, pour les personnes de plus de 18 ans, le COVID Safe Ticket ne sera valable que durant les 150 jours qui suivent, soit la réception de la dernière dose de la vaccination de base, soit l'obtention du certificat de rétablissement. Le COVID Safe Ticket sera par contre valable sans limitation de temps si la personne concernée a reçu la vaccination de rappel prescrite. Pour les personnes entre 12 ans et 3 mois et 18 ans, les durées de validité des certificats de vaccination et de rétablissement dans le cadre du COVID Safe Ticket seront déterminées par un accord de coopération d'exécution.

8.3. La justification des limitations aux droits et libertés qu'emporte le mécanisme du COVID Safe Ticket doit être livrée sur deux plans, étroitement corrélés. Il s'agit, tout d'abord, de s'assurer que le maintien du mécanisme lui-même continue à répondre aux conditions requises, et, ensuite, de s'assurer que les modifications qui lui sont ensuite apportées répondent à ces mêmes conditions.

8.4. Sur le premier plan, la section de législation a d'ores et déjà eu l'occasion de rappeler, à propos de la problématique de l'obligation vaccinale, qu'elle n'est certes « pas compétente pour établir et évaluer elle-même les données scientifiques nécessaires », mais

¹¹ S'agissant du droit à la protection des données à caractère personnel, voir les avis n^{os} 69.730/VR à 69.736/VR donnés le 9 juillet 2021 sur les avant-projets de textes d'assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69730.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69731.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69732.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69733.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69734.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69735.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/69736.pdf>). S'agissant de la liberté de réunion et de la liberté de circulation, voir les avis n^{os} 70.159/VR à 70.164/VR et 70.169/VR donnés le 23 septembre 2021 sur les avant-projets de textes d'assentiment à l'accord de coopération modificatif du 27 septembre 2021 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70159.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70160.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70161.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70162.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70163.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70164.pdf>, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70169.pdf>).

¹² Pour l'historique des modifications du régime du COVID Safe Ticket, voir entre autre l'avis n^o 70.581/VR donné le 10 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération législatif de 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au Covid Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résident à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

qu' « il y a lieu (...) d'insister sur le fait que, pour satisfaire au principe de proportionnalité, non seulement l'adoption de la mesure envisagée, mais aussi son maintien par la suite (...), doivent en permanence être basés sur une prise en considération explicite des meilleures données scientifiques disponibles, dans le cadre d'un processus décisionnel minutieux, transparent et argumenté »¹³. Ces mêmes observations valent, *mutatis mutandis*, pour la problématique à l'examen.

8.5. Sur le second plan, à savoir la justification spécifique de la mesure de réduction de la durée de validité du COVID Safe Ticket en présence d'une vaccination « de base » ou d'un certificat de rétablissement, la section de législation observe que le délai pareillement réduit ne correspond pas aux délais imposés, pour ce qui concerne les voyages, par le règlement (UE) n° 2021/953 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2021 'relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats COVID-19 interopérables de vaccination, de test et de rétablissement (certificat COVID numérique de l'UE) afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19'.

En effet, et conformément à l'annexe de ce règlement, le certificat de rétablissement est valable pendant « 180 jours au maximum après la date du premier résultat de test TAAN positif »¹⁴ tandis que les certificats de vaccination attestant l'achèvement du schéma de primovaccination ne sont acceptés que si 270 jours au plus se sont écoulés depuis la date de la dernière dose dudit schéma¹⁵. Cette durée de validité du certificat de vaccination a été insérée par le règlement délégué (UE) 2021/2288 de la Commission du 21 décembre 2021 'portant modification de l'annexe du règlement (UE) 2021/953 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la durée d'acceptation des certificats de vaccination délivrés au format du certificat COVID numérique de l'UE attestant l'achèvement du schéma de primovaccination', qui est entré en vigueur le 1^{er} février 2022¹⁶.

¹³ Avis n° 70.542/AG donné le 24 décembre 2021 sur un avant-projet de loi 'relatif à la vaccination obligatoire des professionnels des soins de santé contre la COVID-19', observation 60 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/70542.pdf>).

¹⁴ Voir le point 3, h), de l'annexe.

¹⁵ Voir le point 1, h), de l'annexe.

¹⁶ Ainsi que l'explicitent les considérants n°s 8 à 10 du règlement délégué (UE) 2021/2288 :

« (8) En ce qui concerne l'administration de doses de rappel, de plus en plus d'États membres adoptent des règles relatives à la durée d'acceptation des certificats de vaccination attestant l'achèvement du schéma de primovaccination, compte tenu du fait que la protection résultant de la vaccination contre l'infection par la COVID 19 semble diminuer au fil du temps. Ces règles s'appliquent soit aux seuls cas d'utilisation nationale, soit également à l'acceptation de certificats de vaccination à des fins de déplacement.

(9) Les mesures prises unilatéralement dans ce domaine sont susceptibles de provoquer des perturbations non négligeables dans la mesure où elles mettent les entreprises et les citoyens de l'Union face à un large éventail de mesures divergentes. En l'absence d'approche uniforme au niveau de l'Union, les citoyens seraient tenus de vérifier les règles de chaque État membre afin de déterminer si leurs certificats de vaccination continuent d'être acceptés. Cette incertitude risque également de miner la confiance dans le certificat COVID numérique de l'UE et de nuire au respect des mesures de santé publique nécessaires. Des règles particulièrement strictes dans un État membre pourraient empêcher des citoyens provenant d'un autre État membre de bénéficier de la levée des restrictions pour les voyageurs vaccinés, étant donné qu'ils pourraient ne pas encore être en mesure d'obtenir la dose de rappel nécessaire avant de voyager. Ces risques sont particulièrement préjudiciables alors que l'économie de l'Union a déjà été fortement impactée par le virus.

(10) Afin d'éviter que les mesures divergent et soient source de perturbations, il est donc nécessaire d'établir, à des fins de déplacement, une durée d'acceptation standard de 270 jours pour les certificats de vaccination attestant l'achèvement du schéma de primovaccination. Cette proposition tient compte des orientations du Centre européen de

Les dispositions du règlement (UE) n° 2021/953 ne s'appliquent certes que dans le cadre des voyages.

Cela étant, il convient de justifier les motifs pour lesquels les délais applicables dans le cadre du COVID Safe Ticket ne sont pas alignés sur ceux applicables dans le cadre du règlement (UE) n° 2021/953. En effet, l'instauration de règles différentes pour l'utilisation des certificats de vaccination et de rétablissement au niveau national dans le cadre du COVID Safe Ticket doit pouvoir se justifier quant à sa pertinence et à sa proportionnalité.

8.6. La section de législation a déjà fait observer que :

« Par évidence, une modification de la situation épidémiologique peut et doit justifier une adaptation des outils juridiques destinés à y faire face, compte tenu des droits à la vie et à la santé qu'il s'impose par ailleurs à l'autorité de préserver¹⁷. Il n'en demeure pas moins que, sans qu'il s'agisse de remettre en cause le principe même de l'admissibilité du COVID Safe Ticket, l'adaptation ainsi opérée doit respecter le principe de proportionnalité.

Dans son avis n° 68.936/AG, la section de législation a rappelé que

'Le principe de proportionnalité est lui aussi un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux [...]. Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite 'least restrictive alternative') et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou 'fair balance', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation'¹⁸.

Au regard de ce qui précède, il doit donc être démontré que l'adaptation du régime du COVID Safe Ticket est adéquate par rapport au but qu'elle poursuit, en ce sens qu'elle est en mesure de contribuer à sa réalisation¹⁹, qu'elle est nécessaire et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Pareille démonstration sera livrée en tenant compte de l'ensemble des données scientifiques disponibles au

prévention et de contrôle des maladies en ce qui concerne l'administration de doses de rappel au plus tôt six mois après l'achèvement du schéma de primovaccination et prévoit une durée supplémentaire de trois mois pour garantir que les campagnes nationales de vaccination puissent être adaptées et que les citoyens puissent avoir accès aux doses de rappel. Afin de garantir une approche coordonnée, les États membres ne devraient pas accepter les certificats de vaccination attestant l'achèvement du schéma de primovaccination si plus de 270 jours se sont écoulés depuis l'administration de la dose qui y est indiquée. Dans le même temps, et afin de garantir une approche coordonnée, les États membres ne devraient pas prévoir, à des fins de déplacement, une durée d'acceptation inférieure à 270 jours. Durant cette durée d'acceptation standard, les États membres devraient continuer d'accepter les certificats de vaccination attestant l'achèvement du schéma de primovaccination, même si des doses de rappel sont déjà administrées au niveau national ».

¹⁷ Note de bas de page n° 15 de l'avis cité : S'agissant de ces obligations positives, voy. l'avis n° 68.936/AG, observations 5 et 6.

¹⁸ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : *Ibidem*, observation n° 75.

¹⁹ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Voir l'avis n° 65.507/2 donné le 25 mars 2019 sur un avant-projet de décret 'organisant la fusion entre l'Université catholique de Louvain et l'Université Saint-Louis-Bruxelles et organisant l'intégration de l'Institut des Hautes Etudes des Communications Sociales de la Haute Ecole Galilée à l'Université Libre de Bruxelles', observation générale n° 1.4 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/65507.pdf>).

moment où l'adaptation concernée est décidée, notamment quant à l'efficacité vaccinale constatée et au taux de propagation du virus au sein de certaines tranches d'âge de la population²⁰ ».²¹

8.7. Interrogés à cet égard, les délégués ont répondu que :

« België heeft ervoor gekozen om de geldigheidsduur van het CST voor volwassenen (+18 jaar) in te korten ten aanzien van het Europees digitaal coronacertificaat (DCC), aangezien uit diverse studies (zoals gevoegd in bijlage^[22]) blijkt dat een basisvaccinatie minder lang immuniteit tegen het virus geeft dan oorspronkelijk gedacht. Hetzelfde geldt voor het herstelcertificaat. Om die reden is er gekozen voor meer veiligheid/zekeerheid en is de geldigheidsduur ingekort.

De Europese norm betreft een maximale geldigheidsduur van 270 dagen of 9 maanden na basisvaccinatie, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na basisvaccinatie. Het herstelcertificaat onder de Europese regelgeving is geldig tot 180 dagen of 6 maanden na de positieve test, terwijl het Belgische CST slechts 150 dagen geldig blijft na de positieve test. Wat betreft het boostervaccin is noch op Europees niveau, noch op Belgisch niveau een beperkte geldigheidsduur ingevoerd. Deze is op heden aldus onbeperkt geldig ».

8.8. Il ressort ainsi de l'avis du *Risk Assessment Group* du 3 janvier 2022 transmis par les délégués que :

« Définition van volledig gevaccineerd / herstelcertificaat

☐ Een persoon 18+ wordt als volledig gevaccineerd beschouwd tot 4 maanden na de aanbevolen dosis van het basisvaccinatie schema, of na een booster dosis. De geldigheidsperiode voor deze laatste kan momenteel nog niet bepaald worden.

☐ Voor kinderen en jongeren < 18 jaar wordt momenteel nog geen booster aanbevolen en de definitie van volledig gevaccineerd wordt dus niet gewijzigd.

☐ De periode van bescherming na een doorgemaakte infectie wordt ook verlaagd tot 4 maanden. Gezien de hogere ratio van herinfecties door Omikron gelden voor personen met een herstelcertificaat dezelfde quarantainemaatregelen als voor gevaccineerde personen. Bij milde symptomen moet steeds een test worden afgenomen ».

8.9. Il ressort également de l'avis du *Risk Management Group* du 20 janvier 2022 transmis par les délégués que :

²⁰ Note de bas de page n° 18 de l'avis cité : Dans l'avis du 14 novembre 2021, le GEMS déclare notamment ce qui suit : « The actual epidemiological data show that there is a linear increase of infections among pupils attending primary schools. With the emergence of delta, the role of schools and children ages 6-11 y in the actual epidemic has evolved. Data from school infections in Flanders show that the incidence in primary school children is about 4 x the incidence of secondary schools and 2 x the national average incidence. The most recent RAG report confirms that the incidence is highest in 7-12 years old nationwide. In addition, keeping distance and adequate ventilation are challenging in the actual school system. [...] » (https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS_028_OCC%2020211119%20advies1.pdf, p. 5).

²¹ Avis n° 70.581/VR.

²² Il s'agit des études et avis suivants : avis du *Risk Assesement Group* du 3 janvier 2022, une étude du Conseil français d'analyse économique intitulée de janvier 2022 intitulée « L'impact des pass sanitaires sur le taux de vaccination, la santé et l'économie », une étude de « European Centre for disease prevention and control » du 21 avril 2021 intitulée « Interim guidance on the benefits of full vaccination against COVID-19 for transmission and implications for non-pharmaceutical interventions » et l'avis du *Risk Management Group* du 20 janvier 2022.

« Met het oog op coherentie en eenduidige maatregelen adviseert de RMG om de duur tot wanneer het herstelcertificaat tot een 'groen scherm' kan leiden bij het scannen ervan in het kader van het CST aan te passen tot en met 150 dagen na een positieve PCR test (p. 2) ».

8.10. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, la section de législation n'est pas en mesure d'établir et d'évaluer elle-même les données scientifiques nécessaires. Il ressort néanmoins de la réponse des délégués et des avis auxquels elle se réfère que la réduction des délais de validité du COVID Safe Ticket qu'entend opérer l'accord de coopération à l'examen constitue, de prime abord, un moyen adéquat et proportionné en vue d'atteindre l'objectif de protection de la santé publique qui est poursuivi.

Ceci étant, la section de législation rappelle que, notamment en raison des contestations en justice auxquelles le COVID Safe Ticket s'expose, la pertinence et la proportionnalité des adaptations du COVID Safe Ticket, dans ses dimensions d'adéquation et de nécessité, doivent être mises en évidence aussi précisément que possible, spécifiquement à la lumière des données que révèlent les études scientifiques actuellement disponibles, et de l'ensemble des autres mesures dans lequel s'insère ce système, avec lesquelles il se combine. La circonstance que ces connaissances scientifiques dans la phase actuelle de la pandémie de COVID-19 sont encore incomplètes et peuvent en outre changer en permanence ne porte pas atteinte à cette nécessité de fonder l'efficacité et la proportionnalité des mesures en projet ²³.

B. Conformité avec le principe de légalité

9.1. Conformément à l'article 13^{quinquies}, alinéa 1^{er}, ii), en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, la durée de validité du certificat de vaccination et du certificat de rétablissement dans le cadre du COVID Safe Ticket pour les titulaires entre 12 ans et 3 mois et 18 ans est « déterminée conformément au tableau de décision dans l'accord de coopération d'exécution en vigueur ».

Ainsi que l'a déjà indiqué précédemment la section de législation, il n'est pas possible que par le biais d'accords de coopération d'exécution, l'exigence de l'assentiment du législateur, prévue par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise, ou puisse être méconnue dans une large mesure ²⁴.

Le règlement de la durée de validité minimale des certificats concernés et de la condition d'obtention d'une vaccination de rappel dans le tableau de décision précité concerne un règlement qui emporte des limitations au regard du droit au respect de la vie privée et de la vie familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution, et de la liberté de réunion et d'association, garantie par les articles 26 et 27 de la Constitution. Eu égard au principe de légalité

²³ Voir dans le même sens, l'avis n° 70.581/VR.

²⁴ Avis n° 63.373/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', observations 3.1 à 3.6 (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63373.pdf>).

formelle inscrit dans la première disposition constitutionnelle et qui, de manière plus générale, s'applique dans presque tous les cas à la limitation des libertés et droits les plus fondamentaux ²⁵, les éléments essentiels d'un tel règlement doivent être fixés par le législateur (et donc dans l'accord de coopération législatif à l'examen) et ne peuvent pas être déterminés dans un accord de coopération d'exécution ²⁶⁻²⁷.

Par conséquent, l'accord de coopération à l'examen doit régler lui-même la durée de validité minimale des certificats concernés (le soin de fixer une durée de validité plus longue pouvant être laissé à un accord de coopération d'exécution). Il en va de même pour l'instauration de la condition d'obtention d'une dose de rappel.

9.2. L'article 13^{quinquies}, alinéa 2, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 s'énonce comme suit :

« Afin de rendre applicable à tous ce qui est décrit dans ce paragraphe, certaines exceptions temporaires peuvent être prévues. Étant donné que ces exceptions concernent des modalités purement d'exécution, elles seront précisées dans un accord de coopération d'exécution tel que visé à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Invités à préciser la portée de cette délégation, les délégués ont répondu comme suit :

« (...) Het betreft de geldigheidsduur van het CST voor de verschillende leeftijdscategorieën. Aangezien er uitzonderingen voorzien zijn, zoals bijvoorbeeld personen die een allergische reactie hebben gedaan op bestanddelen van het vaccin, of jongeren die in het begin van de pandemie zijn bijgesprongen in een woonzorgcentrum en dus vroeg hun basisvaccinatie hebben ontvangen, maar nog niet in de mogelijkheid zijn geweest om bijvoorbeeld een herhalingsdosis te ontvangen, is het proportioneel om bepaalde uitzonderingen op de vastgestelde termijnen toe te staan, teneinde zeer welbepaalde groepen van personen niet uit te sluiten van de kans om een CST te bekomen door omstandigheden waar zij zelf geen invloed op hebben of kunnen uitoefenen ».

Si, comme la disposition en projet le mentionne, il s'agit de « modalités purement d'exécution », l'accord de coopération lui-même doit d'abord préciser dans une mesure suffisante les éléments de fond sur lesquels peuvent porter ces exceptions, eu égard au principe de légalité déjà cité dans l'observation 9.1. Telle que la disposition en projet s'énonce actuellement, toute exception dont on affirme qu'elle concerne une « modalité purement d'exécution » pourrait être insérée dans cet accord de coopération d'exécution. Par conséquent, les éléments sur lesquels portent ces exceptions, formulés par les délégués, doivent être inscrits dans le texte de la

²⁵ Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation n° 70 (www.raadvstconsetat.be/dbx/avis/68936.pdf).

²⁶ Voir également l'avis n° 69.730/VR du 9 juillet 2021.

²⁷ Cette observation s'impose d'autant plus si les valeurs utilisées dans le tableau de décision ont pour effet que les personnes de moins de 18 ans n'auraient plus accès à des événements, facilités ou établissements en raison d'une vaccination de base, alors que pour ces personnes la dose de rappel est uniquement disponible en cas de « informed consent » (consentement éclairé), mais n'est pas recommandée.

disposition en projet proprement dite. Il est également conseillé de préciser ces éléments dans l'exposé des motifs et de donner un certain nombre d'exemples.

C. Observation d'ordre légistique

10. À l'article 13^{quinquies}, alinéa 1^{er}, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, le segment de phrase « et sans déroger au principe selon lequel un COVID Safe Ticket peut être obtenu par les titulaires d'un certificat de vaccination, de test et de rétablissement contenu dans l'article 13, §5 du présent accord de coopération et un accord de coopération d'exécution tel que visé à l'article 92^{bis}, § 1^[er], alinéa 3, de la loi spéciale de [lire : du] 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne les certificats de vaccination et de rétablissement, » doit être omis. En effet, l'intention est précisément d'imposer des conditions qui doivent être appliquées cumulativement avec l'article 13, § 5, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, et qui impliquent donc une limitation supplémentaire des cas dans lesquels la possession d'un certificat de vaccination ou de rétablissement donne lieu à un COVID Safe Ticket valable.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

11. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif de l'avant-projet à l'examen par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé (10 février 2022).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Martine BAGUET