CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 71.053/VR
du 22 février 2022

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'portant assentiment à 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'

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

Le 16 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française, chargé de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables prorogé à huit jours ouvrables [*], sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à 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, Annemie GOOSSENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Tim CORTHAUT et Anne-Stéphanie RENSON, auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 février 2022.

*

[*] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 85*bis*.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 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 5ème mois après la vaccination).

À 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 règle 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 Ticket 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 périodes de validité lors de la lecture du certificat digital 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 digital COVID-19 ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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

3. L'avant-projet de décret 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 de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

L'article 1er 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*.

PORTÉE 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 n° 70.586/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 1er de l'accord de coopération. En ce qui concerne cette disposition, on se reportera à l'avis précité.

COMPÉTENCE

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 nos 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

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

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°, en projet, de l'accord de coopération, n'affecte pas non plus cette constatation.

---

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

[3] *Note de bas de page n° 5 de l'avis n° 69.730/VR :* Article 5, § 1^er^, I, alinéa 1^er^, 8°, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

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

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

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

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

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° 68.936/AG du 7 avril 2021 comme suit :

[…]

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 limitativement [8], 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 épidémique [9], 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. L'article 12, § 1er, alinéa 1er, de la section 1ère, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la

[7] *Note de bas de page n° 7 du texte* cité : À savoir dans les articles 2*bis*, §§ 1er et 2, 13*bis*, §§ 1er et 2, et 13*ter*, §§ 1er et 2, en projet.

[8] *Note de bas de page n° 10 du texte cité :* Article 1er, § 1er, 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).

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

Commission communautaire française 'relatif à la concertation intrafrancophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

> « Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout avant-projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Les auteurs de l'avant-projet veilleront au bon accomplissement de cette dernière formalité, ainsi que de la procédure visée à l'article 15/1 de cet accord de coopération.

8. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [10], les dispositions modifiées ou ajoutées devront être soumises à la section de législation, conformément au prescrit de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

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

9.1. 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].

---

[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.

[11] S'agissant du droit à la protection des données à caractère personnel, voir les avis nos 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 nos 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° 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'.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

9.2. 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.

9.3. 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.

9.4. 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 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.

9.5. 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

[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 n° 60 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70542.pdf).

[14] Voir le point 3, h), de l'annexe.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

la dernière dose dudit schéma [15]. 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 1er février 2022 [16].

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.

[15] Voir le point 1, h), de l'annexe.

[16] Ainsi que l'explicitent les considérants nos 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 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 ».

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

9.6. 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 préserver [17]. 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 réalisation [19], 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 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 population [20] » [21].

---

[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).

[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.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

9.7. 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/zekerheid 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 ».

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

« 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 ».

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

« 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) ».

[22] Il s'agit des études et avis suivants : avis du *Risk Assessement 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.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

9.10. 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

10.1. Conformément à l'article 13*quinquies*, alinéa 1er, 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 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 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 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

[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 nos 3.1 à 3.6 (http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63373.pdf).

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

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.

10.2. 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 92*bis*, § 1[er], alinéa 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 aout 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 n° 10.1. 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 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.

---

[25] Avis n° 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 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.

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡

C. Observations d'ordre légistique

11. À l'article 13*quinquies*, alinéa 1er, 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 aout 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

12. 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).

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Martine BAGUET

‡LW-CFCWLDCDG-HBAFDQW‡