

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

Ve KAMER

A R R E S T

nr. 263.738 van 24 juni 2025

A. 239.920/V-2029

In zake:

C. D.,

woonplaats kiezend te 1050 Brussel
Generaal Geneesheer Derachelaan 67, bus 3

tegen:

1. **de Belgische Staat**, vertegenwoordigd door
de minister van Volksgezondheid,
2. **de Vlaamse Gemeenschap**,
vertegenwoordigd door haar regering,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Magali FEYS en
Emma VAN DEN EYNDE
kantoor houdend te 9000 Gent
Stapelplein 70, bus 104
bij wie woonplaats wordt gekozen
3. **de Franse Gemeenschap**,
vertegenwoordigd door haar regering,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc NIHOUL
kantoor houdend te 1330 Rixensart
avenue Reine Astrid 10
bij wie woonplaats wordt gekozen
4. **de Duitstalige Gemeenschap**,
vertegenwoordigd door haar regering,
5. **het Waals Gewest**,
vertegenwoordigd door zijn regering,
6. **het Verenigd College van de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie**,
vertegenwoordigd door zijn minister-president,
7. **de Franse Gemeenschapscommissie**,
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Magali FEYS en
Emma VAN DEN EYNDE
kantoor houdend te 9000 Gent
Stapelplein 70, bus 104
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

Met een verzoekschrift van 29 augustus 2023 vordert verzoeker de nietigverklaring van:

- “het uitvoerend samenwerkingsakkoord dat op 23 juni 2023 is gesloten ‘tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021’”;
- “voor zover als nodig [...] elk van de akten waarbij de regeringen van de zeven verwerende partijen [...] elk voor zich beslissen het uitvoerend samenwerkingsakkoord [...] (...) te sluiten.”

II. Rechtspleging

Met een bericht in het *Belgisch Staatsblad* van 4 december 2023 is bekendgemaakt dat het beroep werd ingesteld.

Het administratief dossier is ingediend.

De federale Staat, vertegenwoordigd door zijn minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid, De Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie hebben op regelmatige wijze een memorie van antwoord ingediend. De federale Staat, vertegenwoordigd door zijn eerste minister, heeft geen memorie van antwoord ingediend.

Verzoeker heeft op regelmatige wijze een memorie van wederantwoord - toelichtende memorie ingediend.

De heer Roger Wimmer, eerste auditeur bij de Raad van State, heeft een verslag opgesteld op basis van artikel 93 van de algemene procedureregeling.

Met een beschikking van 7 april 2025 heeft de kamer, gelet op het feit dat de auditeur-rapporteur geen bezwaar heeft gemaakt, aan de partijen voorgesteld de zaak overeenkomstig artikel 26, § 2, van de algemene procedureregeling niet op een openbare terechtzitting te behandelen. Het verslag waarin wordt besloten tot verwerping van het beroep, was bij die beschikking gevoegd.

Geen van de partijen heeft om een terechtzitting gevraagd.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

1. Op 14 juli 2021 wordt een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals 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 afgesloten.

Aangezien het een samenwerkingsakkoord betreft zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, wordt er instemming aan verleend bij een wet van 20 juli 2021, bij een decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 19 juli 2021, bij een decreet van de Franse Gemeenschap van 19 juli 2021, bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 juli 2021, bij een decreet van het Waals Gewest van 15 juli 2021, bij een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 22 juli 2021 en bij een decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 2021.

Dat samenwerkingsakkoord, die wet, die decreten en die ordonnantie worden op 23 juli 2021 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Bij arrest nr. 68/2023 van 27 april 2023 heeft het Grondwettelijk Hof de

beroepen tot nietigverklaring die tegen de voornoemde wet, decreten en ordonnantie waren ingesteld, verworpen.

2. Op 27 september 2021 wordt een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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.

Aangezien het een samenwerkingsakkoord betreft zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', wordt er instemming aan verleend bij een wet van 1 oktober 2021, bij een decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2021, bij een decreet van de Franse Gemeenschap van 30 september 2021, bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 september 2021, bij een decreet van het Waals Gewest van 30 september 2021, bij een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 en bij een decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 30 september 2021.

Dat samenwerkingsakkoord, die wet, die decreten en die ordonnantie worden op 1 oktober 2021 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Bij arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022 en bij arrest nr. 71/2022 van 19 mei 2022 heeft het Grondwettelijk Hof de vorderingen tot schorsing die tegen de voornoemde wet, decreten en ordonnantie waren ingesteld, verworpen.

Bij arrest nr. 68/2023 van 27 april 2023 en bij arrest nr. 75/2023 van 17 mei 2023 heeft het Grondwettelijk Hof de beroepen tot nietigverklaring die tegen de voornoemde wet, decreten en ordonnantie waren ingesteld, verworpen.

3. Op 28 oktober 2021 wordt een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest

en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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.

Aangezien het een samenwerkingsakkoord betreft zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, wordt er instemming aan verleend bij een wet van 29 oktober 2021, bij een decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021, bij een decreet van de Franse Gemeenschap van 28 oktober 2021, bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 oktober 2021, bij een decreet van het Waals Gewest van 28 oktober 2021, bij een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 en bij een decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021.

Dat samenwerkingsakkoord, die wet, die decreten en die ordonnantie worden op 29 oktober 2021 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

Bij arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022, bij arrest nr. 21/2022 van 3 februari 2022 en bij arrest nr. 71/2022 van 19 mei 2022 heeft het Grondwettelijk Hof de vorderingen tot schorsing die tegen de voornoemde wet, decreten en ordonnantie waren ingesteld, verworpen

Bij arrest nr. 68/2023 van 27 april 2023 en bij arrest nr. 75/2023 van 17 mei 2023 heeft het Grondwettelijk Hof de beroepen tot nietigverklaring die tegen de voornoemde wet, decreten en ordonnantie waren ingesteld, verworpen.

4. Op 23 juni 2023 wordt een uitvoerend samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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, zoals gewijzigd door de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021.

Dat uitvoerend samenwerkingsakkoord, dat is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 2023, is de bestreden handeling.

Aan dat uitvoerend samenwerkingsakkoord is op 9 juni 2023 instemming verleend door de federale regering, op 9 juni 2023 door de Vlaamse Regering, op 28 september 2023 door de Regering van de Franse Gemeenschap, op 8 juni 2023 door de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, op 8 juni 2023 door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, op 23 juni 2023 door de Waalse Regering en op 8 juni 2023 door het College van de Franse Gemeenschapscommissie.

De beslissingen waarbij de voornoemde regeringen hebben ingestemd met het uitvoerend samenwerkingsakkoord, worden bestreden “voor zover nodig”.

5. Op 8 februari 2024 wordt een samenwerkingsakkoord gesloten tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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, zoals gewijzigd door de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021.

Aangezien het een samenwerkingsakkoord betreft zoals bedoeld in artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, wordt er instemming aan verleend bij een wet van 26 maart 2024, bij een decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 maart 2024, bij een decreet van de Franse Gemeenschap van 21 maart 2024, bij een decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 26 februari 2024, bij een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 21 maart 2024, bij een decreet van het Waals Gewest

van 28 maart 2024 en bij een decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 25 april 2024.

Dat samenwerkingsakkoord en die wet worden op 19 april 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 maart 2024 wordt op 8 april 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het decreet van de Franse Gemeenschap van 21 maart 2024 wordt op 23 april 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 26 februari 2024 wordt op 13 maart 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. De ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie van 21 maart 2024 wordt op 27 maart 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het decreet van het Waals Gewest van 28 maart 2024 wordt op 17 mei 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 25 april 2024 wordt op 9 juli 2024 in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

IV. Toepassing korte debattenprocedure

De auditeur-verslaggever heeft dit beroep onderzocht in het kader van de kortedebattenprocedure aangezien hij van oordeel is, nu het bestreden samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 werd ingetrokken, het voorliggend beroep zonder voorwerp is en bijgevolg doelloos is geworden.

V. Teloorgaan van het voorwerp

Na de goedkeuring van de bestreden akten hebben de verwerende partijen op 8 februari 2024 het samenwerkingsakkoord gesloten 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 Waals 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, zoals gewijzigd door de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021.

Artikel 6 van dat samenwerkingsakkoord van 8 februari 2024 bepaalt:

“ Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 juli 2023.

De inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord heeft de intrekking van het

uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waals Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie 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 Waals 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, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021 tot gevolg.”

In haar advies 74.601/VR van 7 december 2023 over een voorontwerp van wet, vijf voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met dat samenwerkingsakkoord, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State het volgende opgemerkt:

“ ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking

5. De wijzigingen die in het voorliggende samenwerkingsakkoord vervat zijn, zijn dezelfde als die vervat in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023.

Aangezien aan het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wetgevende instemming verleend is, (...) kan het overeenkomstig het beginsel van de hiërarchie der normen uitsluitend gewijzigd worden bij een handeling met dezelfde juridische waarde (en niet bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, dat van een lagere rang is). Overeenkomstig het legaliteitsbeginsel, zoals dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet en uit artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zijn de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 door dat samenwerkingsakkoord evenmin gemachtigd om door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord het temporele toepassingsgebied ervan te wijzigen of om de beoogde doelstellingen van de verwerking van persoonsgegevens aan te vullen.

De stellers van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 waren zich daar overigens van bewust bij de aanneming ervan, zoals blijkt uit de aanhef ervan:

‘ Overwegende dat de partijen bij huidig Samenwerkingsakkoord voorzien in het opstellen van een wetgevend samenwerkingsakkoord tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd door de Samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en 28 oktober 2021. Dit wetgevend samenwerkingsakkoord zal een retroactieve werking hebben en zal huidig uitvoerend samenwerkingsakkoord, [dat] aldus slechts een beperkte uitwerking in de tijd zal hebben, vervangen;’.

Afgezien van de bedenkingen die kunnen worden geformuleerd betreffende een dergelijke werkwijze in het licht van de voormelde grondwets- en bijzonderewetsbepalingen en van de beginselen van behoorlijke regelgeving, moet in elk geval het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 worden ingetrokken bij het samenwerkingsakkoord van 29 september 2023, zodat het formeel geacht kan worden nooit uitwerking te hebben gehad.”

Zonder dat de noodzaak bestaat om de bevoegdheid van de Raad van State te onderzoeken, volstaat de vaststelling dat het samenwerkingsakkoord van 8 februari 2024, overeenkomstig het in de aanhef ervan beoogde doel, het thans bestreden samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023 opheft met uitwerking op de datum van de inwerkingtreding van dat laatste. Bijgevolg is het voorwerp van het voorliggend beroep teloorgegaan.

De conclusie van het verslag kan dienvolgens worden bijgevalen.

VI. Verzoek om vertrouwelijke behandeling

De Belgische Staat geeft aan dat drie stukken van het administratief dossier die hij ingediend heeft, vertrouwelijk zijn, en hij verantwoordt zijn standpunt door het feit dat ze vallen onder de geheimhouding van de beraadslagingen van de federale regering en dat ze deels betrekking hebben op het ontwerp van wetgevend samenwerkingsakkoord waarvoor de procedure houdende goedkeuring loopt. Hij verzoekt de vertrouwelijke behandeling van die stukken te handhaven.

Aangezien die stukken niet nodig zijn voor het onderzoek van de ontvankelijkheid van het voorliggend beroep, kan het verzoek om vertrouwelijke behandeling ingewilligd worden.

VII. Kosten

Verzoeker geeft aan geen rechtsplegingsvergoeding te vorderen, wel vraagt hij dat de kosten ten laste worden gelegd van de verwerende partijen. De verwerende partijen van hun kant vragen dat verzoeker wordt verwezen in de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding ten belope van het basisbedrag.

Aangezien het beroep moet worden verworpen op grond van de opheffing met terugwerkende kracht van het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 23 juni 2023, past het de kosten ten laste te leggen van de verwerende partijen, elk voor een zevende.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE:**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot
nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 224 euro, elk voor een zevende.

Aldus uitgesproken te Brussel op 24 juni 2025 door de Ve kamer van de
Raad van State, samengesteld uit:

Pascale Vandernacht,
Chantal Bamps,
Denis Delvax,
Gregory Delannay,

voorzitster van de Raad van State,
kamervoorzitter,
staatsraad,
hoofdgriffier.

De Hoofdgriffier,

De Voorzitster van de Raad van State,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht