

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

V^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 263.738 du 24 juin 2025

A. 239.920/V-2029

En cause :

C. D.,

avenue Général Médecin Derache 67, boîte 3
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par le ministre de la Santé publique,

2. **la Communauté flamande**,

représentée par son Gouvernement,

ayant tous deux élu domicile chez

M^{es} Magali FEYS et

Emma VAN DEN EYNDE, avocats,

Stapelplein 70, boîte 104

9000 Gand,

3. **la Communauté française**,

représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez

M^e Marc NIHOUL, avocat,

avenue Reine Astrid 10

1330 Rixensart,

4. **la Communauté germanophone**,

représentée par son Gouvernement,

5. **la Région wallonne**, représentée par son Gouvernement,

6. **le Collège réuni de la Commission communautaire**

commune, représenté par son Ministre-Président,

7. **la Commission communautaire française**,

ayant tous élu domicile chez

M^{es} Magali FEYS et

Emma VAN DEN EYNDE, avocats,

Stapelplein 70, boîte 104

9000 Gand.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 août 2023, la partie requérante demande
l'annulation de :

- « l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 conclu "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 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021" »
- « [p]our autant que de besoin, [...] chacun des actes par lesquels les gouvernements des sept parties adresses [...] décident individuellement de conclure l'accord de coopération d'exécution ».

II. Procédure

Un avis relatif à l'introduction du recours a été publié au *Moniteur belge* le 4 décembre 2023.

Le dossier administratif a été déposé.

L'État fédéral, représenté par son ministre des Affaires Sociales et de la Santé Publique, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française ont régulièrement communiqué un mémoire en réponse. L'État fédéral, représenté par son premier ministre, n'a pas communiqué de mémoire en réponse.

La partie requérante a régulièrement communiqué un mémoire en réplique et ampliatif.

M. Roger Wimmer, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Par une ordonnance du 7 avril 2025 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas

appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure. Le rapport, concluant au rejet du recours, était joint à cette ordonnance.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé des faits utiles

1. Le 14 juillet 2021, un accord de coopération 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 est conclu 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.

S'agissant d'un accord de coopération visé par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, il y est porté assentiment par une loi du 20 juillet 2021, par un décret de la Communauté flamande du 19 juillet 2021, par un décret de la Communauté française du 19 juillet 2021, par un décret de la Communauté germanophone du 19 juillet 2021, par un décret de la Région wallonne du 15 juillet 2021, par une ordonnance de la Commission communautaire commune du 22 juillet 2021 et par un décret de la Commission communautaire française du 22 juillet 2021.

Cet accord de coopération, cette loi, ces décrets et cette ordonnance sont publiés au *Moniteur belge* le 23 juillet 2021.

Par son arrêt n° 68/2023 du 27 avril 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté les recours en annulation introduits contre la loi, les décrets et l'ordonnance, précités.

2. Le 27 septembre 2021, un 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 est conclu 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.

S'agissant d'un accord de coopération visé par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, il y est porté assentiment par une loi du 1^{er} octobre 2021, par un décret de la Communauté flamande du 1^{er} octobre 2021, par un décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, par un décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, par un décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, par une ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et par un décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021.

Cet accord de coopération, cette loi, ces décrets et cette ordonnance sont publiés au *Moniteur belge* le 1^{er} octobre 2021.

Par son arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022 et par son arrêt n° 71/2022 du 19 mai 2022, la Cour constitutionnelle a rejeté les demandes de suspension introduites contre la loi, les décrets et l'ordonnance, précités.

Par son arrêt n° 68/2023 du 27 avril 2023 et par son arrêt n° 75/2023 du 17 mai 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté les recours en annulation introduits contre la loi, les décrets et l'ordonnance, précités.

3. Le 28 octobre 2021, un 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 est conclu 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.

S'agissant d'un accord de coopération visé par l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, il y est porté assentiment par une loi du 29 octobre 2021, par un décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, par un décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, par un décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, par un décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, par une ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et par un décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021.

Cet accord de coopération, cette loi, ces décrets et cette ordonnance sont publiés au *Moniteur belge* le 29 octobre 2021.

Par son arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022, par son arrêt n° 21/2022 du 3 février 2022 et par son arrêt n° 71/2022 du 19 mai 2022, la Cour constitutionnelle a rejeté les demandes de suspension introduites contre la loi, les décrets et l'ordonnance, précités.

Par son arrêt n° 68/2023 du 27 avril 2023 et par son arrêt n° 75/2023 du 17 mai 2023, la Cour constitutionnelle a rejeté les recours en annulation introduits contre la loi, les décrets et l'ordonnance, précités.

4. Le 23 juin 2023, est adopté un accord de coopération d'exécution entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021.

Cet accord de coopération d'exécution, qui a été publié au *Moniteur belge* le 30 juin 2023, constitue l'acte attaqué.

Ont marqué leur accord sur cet accord de coopération d'exécution, le Gouvernement fédéral, le 9 juin 2023, le gouvernement flamand, le 9 juin 2023, le Gouvernement de la Communauté française, le 28 septembre 2023, le Gouvernement de la Communauté germanophone, le 8 juin 2023, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le 8 juin 2023, le Gouvernement wallon, le 23 juin 2023, et le Collège de la Commission communautaire française, le 8 juin 2023.

Les décisions par lesquelles les gouvernements, précités, ont marqué leur accord sur l'accord de coopération d'exécution sont attaquées « pour autant que de besoin ».

5. Le 8 février 2024, est adopté un 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 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021.

S'agissant d'un accord de coopération visé par l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelle du 8 août 1980, il y est porté assentiment par une loi du 26 mars 2024, par un décret de la Communauté flamande du 29 mars 2024, par un décret de la Communauté française du 21 mars 2024, par un décret de la Communauté germanophone du 26 février 2024, par une ordonnance de la Commission communautaire commune du 21 mars 2024, par un décret de la Région wallonne du 28 mars 2024 et par un décret de la Commission communautaire française du 25 avril 2024.

Cet accord de coopération et cette loi sont publiés au *Moniteur belge* le 19 avril 2024. Le décret de la Communauté flamande du 29 mars 2024 est publié au *Moniteur belge* le 8 avril 2024. Le décret de la Communauté française du 21 mars 2024 est publié au *Moniteur belge* le 23 avril 2024. Le décret de la Communauté germanophone du 26 février 2024 est publié au *Moniteur belge* le 13 mars 2024. L'ordonnance de la Commission communautaire française du 21 mars 2024 est

publiée au *Moniteur belge* le 27 mars 2024. Le décret de la Région wallonne du 28 mars 2024 est publié au *Moniteur belge* le 17 mai 2024. Le décret de la Commission communautaire française du 25 avril 2024 est publié au *Moniteur belge* le 9 juillet 2024.

IV. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que l'accord de coopération du 23 juin 2023 attaqué a été retiré et que le présent recours a donc perdu son objet.

V. Perte d'objet du recours

Postérieurement à l'adoption des actes attaqués, les parties adverses ont adopté, le 8 février 2024, 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021, précité.

L'article 6 dudit accord de coopération du 8 février 2024 dispose :

« Le présent accord de coopération entre en vigueur le 1^{er} juillet 2023. L'entrée en vigueur du présent accord de coopération abroge l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 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 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, tel que modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et 28 octobre 2021 ».

Dans son avis 74.601/VR du 7 décembre 2023 sur un avant-projet de loi, cinq avant-projets de décret et un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à cet accord de coopération, la section de législation du Conseil d'État a émis l'observation

suivante :

« EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observation générale

5. Les modifications envisagées par l'accord de coopération à l'examen sont identiques à celles contenues dans l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023.

Conformément au principe de la hiérarchie des normes, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ayant reçu un assentiment législatif [...], celui-ci ne peut dès lors être modifié que par un acte de même valeur juridique (et non par un accord de coopération d'exécution de rang inférieur). Conformément au principe de légalité tel qu'il est exprimé dans l'article 22 de la Constitution et dans l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 "de réformes institutionnelles", l'accord de coopération du 14 juillet 2021 n'habilite pas non plus les parties à celui-ci à en modifier le champ d'application temporel, ni à compléter les finalités du traitement de données à caractère personnel visé par le biais d'un accord de coopération d'exécution.

Les auteurs de l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 en étaient d'ailleurs conscients lors de l'adoption de celui-ci, ainsi qu'en atteste la lecture de son préambule :

“ Considérant que les parties au présent Accord de coopération prévoient la rédaction d'un accord de coopération législatif modifiant l'Accord de coopération du 14 juillet 2021, modifié par les Accords de coopération du 27 septembre 2021 et du 28 octobre 2021. L'accord de coopération législatif aura un effet rétroactif et remplacera le présent accord de coopération [d'exécution], qui n'aura donc qu'une application limitée dans le temps ;”

Indépendamment des réserves susceptibles d'être formulées concernant un tel procédé au regard des dispositions constitutionnelles et des dispositions des lois spéciales ainsi que des principes de bonne réglementation, l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023 doit en tout état de cause être retiré par l'accord de coopération du 29 septembre 2023, de sorte qu'il est formellement réputé n'avoir jamais produit ses effets. »

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner la compétence du Conseil d'État, il y a lieu de constater que l'accord de coopération du 8 février 2024 a, conformément à la volonté exprimée dans son préambule, abrogé l'accord de coopération du 23 juin 2023 ici attaqué, avec effet à la date d'entrée en vigueur de ce dernier. En conséquence, le présent recours a perdu son objet.

Les conclusions du rapport peuvent ainsi être suivies.

VI. Demande de confidentialité

L'État belge indique que trois pièces du dossier administratif sont déposées à titre confidentiel et justifie sa position par le fait qu'elles relèvent du secret des délibérations du Gouvernement fédéral et qu'elles se rapportent partiellement au

projet d'accord de coopération législatif en cours d'adoption. Elle demande que la confidentialité de ces pièces soit maintenue.

Dès lors que ces pièces ne sont pas nécessaires à l'examen de la recevabilité du présent recours, la demande de confidentialité peut être accueillie.

VII. Dépens

La partie requérante indique ne pas demander d'indemnité de procédure mais sollicite que les dépens soient mis à la charge des parties adverses. Les parties adverses demandent, pour leur part, que la partie requérante soit condamnée aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure fixée au montant de base.

Dès lors que le recours doit être rejeté en raison de l'abrogation avec effet rétroactif de l'accord de coopération d'exécution du 23 juin 2023, il convient de mettre les dépens à la charge des parties adverses, à concurrence d'un septième pour chacune d'elles.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les parties adverses supportent les dépens, liquidés à 224 euros, à concurrence d'un septième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 24 juin 2025, par la V^e chambre du Conseil d'État, composée de :

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

présidente du Conseil d'État,
président de chambre,
conseiller d'État,
greffier en chef.

Le Greffier en chef,

La Présidente du Conseil d'État,

Gregory Delannay

Pascale Vandernacht