RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.386/VR
van 27 oktober 2021

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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.386/VR
du 27 octobre 2021

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’

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Op 27 oktober 2021 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 '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 27 oktober 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Martine BAGUET, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE en Christine HOREVOETS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Tim Corthaut en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs, en Anne-Stéphanie RENSON, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2021.

*

(*) 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 85*bis*.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Le 27 octobre 2021, 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 '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 27 octobre 2021. Les chambres réunies étaient composées de Martine BAGUET, président de chambre, président, Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, Bernard BLERO, Koen MUYLLE et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, et Annemie GOOSSENS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2021.

*

[(*)] 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-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

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

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

> "L'urgence se fonde sur l'activation anticipée de la situation d'urgence sur la base de la loi pandémique du 14 août 2021, et sur la continuité à prévoir dans les mesures déjà promulguées par les entités fédérées par décret et/ou ordonnance, ainsi que pour assurer la continuité dans les règles concernant les événements de masse, les projets pilotes, les dancings et les discothèques. Ces mesures, fondées sur le libellé actuel de l'accord de coopération du 14 juillet (et tel que modifié par l'accord de coopération du 27 septembre), seraient sinon caduques.
>
> Le présent accord de coopération législatif apporte donc à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 les modifications nécessaires pour gérer l'urgence attendue de manière décisive et correcte si l'urgence épidémique doit être déclarée sur la base de la loi du 14 août 2021.
>
> À cette fin, il est nécessaire:
>
> – de prévoir que le règlement relatif à l'utilisation du COVID Safe Ticket pour réglementer l'accès aux événements de masse, aux projets pilotes et aux salles de danse/discothèques, tel que prévu dans l'accord de coopération législative du 14 juillet 2021 et valable jusqu'au 31 octobre 2021, puisse également être appliqué après le 31 octobre 2021 si l'urgence épidémique est déclarée.
>
> – d'adapter le régime concernant les secteurs supplémentaires tel que prévu dans l'Accord de coopération législative du 14 juillet 2021 lors de la déclaration de l'urgence épidémique de sorte que (i) d'une part les décrets/décrets déjà en vigueur ne sont plus suspendus ou ne sont plus applicables, mais peuvent continuer à s'appliquer et (ii) d'autre part les entités fédérées peuvent toujours faire usage de la possibilité de prévoir l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les secteurs supplémentaires sur la base d'une approche différenciée par le biais d'un décret ou d'une ordonnance, tant dans la mesure où les mesures incluses dans les décrets, ordonnances ou textes d'application ne sont pas en contradiction avec des mesures plus strictes qui seraient décidées par l'OCC et confirmées dans un décret conformément aux dispositions de la loi du 14 août 2021 (par exemple, une mesure de verrouillage ou de fermeture).
>
> Il est donc important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et publié au Moniteur belge en même temps que les différents actes de consentement afin de créer un cadre juridique solide pour cette question."

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Het is slechts bij wijze van hoge uitzondering dat de afdeling Wetgeving niet alleen de spoedbehandeling inwilligt, maar ook, op aandringen van de adviesaanvragers en gelet op de buitengewone omstandigheden, dit advies verstrekt op een uiterst korte termijn, ondanks de aanzienlijke structurele zaaklast en de even structurele onderbezetting waarmee de afdeling Wetgeving al sinds geruime tijd kampt.

*

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 rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot instemming met het samenwerkingsakkoord van 26 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'.

Er wordt voorzien in de vervanging van artikel 2*bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, dat in zijn huidige versie tot gevolg heeft dat bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie' (hierna: de Pandemiewet), de bestaande maatregelen van de gefedereerde entiteiten met betrekking tot het COVID Safe Ticket geen uitwerking meer hebben.[2] Artikel 2*bis*, § 3, van het voormelde samenwerkingsakkoord wordt vervangen door een meer gedetailleerde rolverdeling tussen de federale overheid, de gefedereerde entiteiten, en de burgemeesters en gouverneurs.

De gefedereerde entiteiten kunnen volgens de ontworpen regeling bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie niet langer optreden met betrekking tot het gebruik

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

[2] Overigens begrijpt de Raad van State de vermeldingen dat die maatregelen "niet langer uitwerking [hebben] *van zodra en tot zolang*" (in het ontworpen tweede lid) en nadien "weer in werking [treden] en (…) ten volle van kracht [zijn]" in het ontworpen vijfde en zesde lid) zo dat de beperkte geldingsduur van die maatregelen daardoor niet wordt verlengd, met andere woorden dat wanneer de uitdrukkelijk geregelde geldingsduur van die maatregelen tijdens de epidemische noodsituatie verstrijkt, die maatregelen niet meer kunnen 'herleven' na de beëindiging van de epidemische noodsituatie.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

van het COVID Safe Ticket bij massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en in dancings en discotheken. De bestaande maatregelen van de gefedereerde entiteiten hebben geen uitwerking meer voor de duur van de epidemische noodsituatie, onder voorbehoud van de mogelijkheid van de gefedereerde entiteiten en de burgemeesters en gouverneurs om maatregelen te nemen die strenger zijn dan de maatregelen die worden genomen op grond van de Pandemiewet. Voor de aangelegenheden en voorzieningen bedoeld in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 waarvoor het COVID Safe Ticket kan worden ingezet, blijven de maatregelen van de gefedereerde entiteiten wel van kracht, althans voor zover ze niet ingaan tegen de maatregelen die worden genomen op grond van de Pandemiewet.

BEVOEGDHEID

4. De partijen bij het wijzigende samenwerkingsakkoord zijn dezelfde partijen als die bij het te wijzigen samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. 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,[3] inzake de preventieve gezondheidszorg.[4]
>
> 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,[5] alsook inzake de controle van de buitengrenzen, en van haar bevoegdheid inzake wetenschappelijk onderzoek.[6]
>
> 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

[3] *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'.

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

[5] *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.)

[6] *Voetnoot 7 van advies 69.730/VR:* Artikel 6*bis*, §§ 2 en 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Gemeenschapscommissie en het Waals Gewest voldoende grond opleveren om daarover onderling een samenwerkingsakkoord te sluiten."[7]

De wijziging die wordt aangebracht bij het onderhavige samenwerkingsakkoord noopt niet tot een ander oordeel omtrent de bevoegdheid van de betrokken partijen. De omstandigheid dat de betrokken wijziging inhoudelijk betrekking heeft op het COVID Safe Ticket en dat in de ontworpen bepalingen uitdrukkelijk wordt bepaald op welke wijze en door welke overheden het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden geregeld, verandert evenmin iets aan die vaststelling.

VORMVEREISTEN

5. Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit over het wijzigende samenwerkingsakkoord moet nog worden ingewonnen. De omstandigheid dat, zoals de gemachtigde aanvoert, er geen aanpassingen zijn betreffende de verwerking van gevoelige persoonsgegevens, doet daar geen afbreuk aan, aangezien het toepassingsgebied van de bestaande regeling van de verwerking van persoonsgegevens door het samenwerkingsakkoord wordt gewijzigd.

6. Indien het vervullen van de voormelde vormvereiste nog aanleiding zou geven tot wijzigingen van de tekst die aan de Raad van State voorgelegd is,[8] 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Afweging van het recht op gezondheid ten opzichte van andere grondrechten

7. De ontworpen regeling geeft geen aanleiding tot een andere beoordeling op het vlak van de afweging van het recht op gezondheid ten opzichte van andere grondrechten dan

[7] 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).

[8] 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.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

hetgeen daaromtrent reeds is uiteengezet in de adviezen over de voorontwerpen van instemmingsteksten bij het wijzigende samenwerkingsakkoord van 27 september 2021.[9]

B. Temporeel toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord

8. Het samenwerkingsakkoord bevat geen regeling voor de inwerkingtreding ervan. Volgens de adviespraktijk[10] en de rechtsleer[11] impliceert dit dat het samenwerkingsakkoord in werking zal treden op de tiende dag na bekendmaking van de laatste instemmingshandeling in het Belgisch Staatsblad. Gelet op de ingeroepen hoogdringendheid, waarbij de regeling zo snel mogelijk en voor 1 november 2021 in werking moet treden, lijkt dit niet de bedoeling te zijn, hetgeen door de gemachtigde werd bevestigd.

De gemachtigde verklaarde dat het samenwerkingsakkoord zou worden aangevuld met een bepaling om het in werking te laten treden op 29 oktober 2021.

Een dergelijke werkwijze is evenwel niet wenselijk, omdat als een of meer van de aan te nemen instemmingsteksten niet uiterlijk op die datum wordt bekendgemaakt, aan het samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht zou worden verleend. Aangezien het samenwerkingsakkoord ertoe strekt een kader te creëren voor de inperking van de rechten en vrijheden van burgers, waarbij de niet-naleving van de verplichtingen opgelegd ter uitvoering ervan bovendien strafrechtelijk wordt gesanctioneerd op basis van de Pandemiewet en eventueel de relevante decreten en ordonnanties van de gefedereerde entiteiten, zou die terugwerkende kracht niet kunnen worden verantwoord.[12]

De beste oplossing bestaat er dan ook in om het samenwerkingsakkoord aan te vullen met een artikel 2, dat luidt als volgt:

> "Art. 2. Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op de datum van de bekendmaking van de laatste instemmingstekst in het Belgisch Staatsblad."

---

[9] Zie onder meer adv.RvS 70.159/VR van 23 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 1 oktober 2021 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 27 september 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', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2212/001, 30-36 (opmerkingen 10.1-10.6).

[10] Zie adv.RvS 46.688/VR van 23 juni 2009 over een voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)', opmerking bij artikel 11.

[11] Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 268-269.

[12] Zie adv.RvS 70.205/VR van 28 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 oktober 2021 'betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie', *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2021-22, nr. B-89/1, 51-52 (opmerking 30).

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Het staat dan aan elk van de verschillende overheden om erop toe te zien dat hun instemmingstekst daadwerkelijk uiterlijk op 29 november 2021 in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

In elk geval moet ervoor worden gewaakt dat er vóór de beoogde datum van inwerkingtreding geen epidemische noodsituatie wordt afgekondigd met toepassing van artikel 3 van de Pandemiewet, teneinde te vermijden dat nog eerst het huidige artikel 2*bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 zou worden geactiveerd, om vervolgens die bepaling te vervangen door de afwijkende regeling die bij dit wijzigend samenwerkingsakkoord wordt ingevoerd, wat tot grote rechtsonzekerheid aanleiding zou geven.[13] De datum van de afkondiging van de epidemische noodsituatie zou met andere woorden ten vroegste op dezelfde dag kunnen vallen als de inwerkingtreding van dit samenwerkingsakkoord.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, eerste lid

9. De bepaling in het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, eerste lid, (i), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, die inhoudt dat "de artikelen 2bis, §2, en 13ter, §3, van dit samenwerkingsakkoord buiten werking [worden] gesteld" wordt verderop in de ontworpen paragraaf 3 genuanceerd. Met het oog op de rechtszekerheid is het dan ook raadzaam om daaraan de zinsnede "onder de voorwaarden bepaald in deze paragraaf" toe te voegen.

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, tweede lid

10. In het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt verwezen naar "deze artikelen 2bis, §§ 1 en 2, 13bis en 13ter", terwijl in het ontworpen eerste lid enkel wordt verwezen naar "de artikelen 2bis, §2, en 13ter, §3".

De gemachtigde lichtte dit verschil als volgt toe:

> "In het tweede lid wordt bepaald welke gevolgen dit heeft voor de decreten en ordonnanties die reeds werden genomen (op grond van de artikelen 2bis en 13bis SWA) en op deze die zullen worden genomen (op grond van de artikelen 2bis en 13ter SWA). Indien we in dit tweede lid enkel de decreten of ordonnanties zouden viseren die op grond van de artikelen 2bis en 13ter SWA zouden zijn uitgevaardigd, bestaat er een kans dat we bijv. de ordonnantie die is uitgevaardigd in Brussel (ogv artikel 2bis en 13bis SWA) buiten beschouwing laten. Derhalve is het wel nodig om in het tweede lid van het artikel te verwijzen naar de decreten genomen op grond van de artikelen 2bis en 13bis.
>
> Daarnaast in het eerste lid, wensen we inderdaad artikel 13bis niet buiten werking te laten treden:

[13] Zo zou, zonder dat de Raad van State in de zeer korte termijn die hem werd toegemeten dit grondiger kan onderzoeken, om te beginnen al de vraag rijzen of de nieuwe bepaling dan meteen van toepassing zou worden, dan wel of die pas zou gelden voor een eventuele volgende epidemische noodsituatie. Zelfs als dat eerste de bedoeling zou zijn, bevat het samenwerkingsakkoord geen overgangsregeling voor een dergelijke situatie.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

(i) Enerzijds om de eenvoudige reden -zoals u terecht aangeeft dat – de nieuwe tekst sowieso na 31 oktober zal ingaan

(ii) We wensen met deze regeling (in geval van afkondiging epidemische noodsituatie) eigenlijk het regime zoals het vandaag geldig is (zijnde tot en met 31 oktober 2021) op grond van artikel 2bis en 13bis SWA terug in te voeren.

Kort gesteld:

- Het gebruik van het CST voor toegang tot massa-evenementen, proef-en pilootprojecten, en discotheken en dancings wordt geregeld door de partijen van het SWA en dus op grond van het SWA; beslissingstabel in USWA, definitie van massa-evenementen, proef-en pilootprojecten in een uitvoerend besluit (MB of KB), al dan niet verplicht karakter van gebruik CST + drempel van bezoekers in discotheken en dancings tevens in besluit (MB of KB);
- Het gebruik van het CST voor andere sectoren die voorkomen in artikel 1, §1, 21° : wordt geregeld (en dus geactiveerd) door de gefedereerde entiteiten middels decreet of ordonnantie, waarbij uiteraard niet kan afgeweken worden van de beslissingstabel van USWA.

Wij zullen dit verder preciseren in de algemene toelichting."

Gelet op de complexiteit van de ontworpen regeling kan met die laatste suggestie worden ingestemd. In elk geval moeten de woorden "deze artikelen" worden vervangen door de woorden "de artikelen", aangezien in het ontworpen eerste lid minder bepalingen worden opgesomd.

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, derde lid

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 moet de zinsnede "kunnen niet in strijd zijn" worden vervangen door de zinsnede "mogen niet in strijd zijn". Dit werd door de gemachtigde bevestigd.

12. De ontworpen bepaling houdt in dat de door de gefedereerde entiteiten uitgevaardigde regels ten aanzien van aangelegenheden en voorzieningen niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die overeenkomstig de Pandemiewet werden genomen. Op de vraag of dit betekent dat de bepalingen van de gefedereerde entiteiten ten aanzien van deze aangelegenheden en voorzieningen niet automatisch hun uitwerking verliezen, maar de federale overheid naast die bepalingen ook het gebruik van het COVID Safe Ticket kan opleggen of voorzien op basis van de Pandemiewet, met dien verstande dat de bepalingen van de gefedereerde entiteiten daarmee niet in strijd mogen zijn, antwoordde de gemachtigde ontkennend:

"Neen, dit is niet het uitgangspunt, maar we begrijpen dat dit dient te worden verduidelijkt in de algemene toelichting of zelfs in de tekst.

Wij hadden volgende situatie voor ogen: stel dat men op grond van de epidemische noodsituatie bijv. terug zou overgaan tot het sluiten van de horeca. In dergelijk geval, kan men dan niet zeggen dat er ogv een decreet of ordonnantie in een bepaald deelgebied de horeca wel mag open blijven door gebruik te maken van het CST.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Met andere woorden, indien we stellen dat ze niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die in een besluit kunnen worden genomen dan zijn dat maatregelen die strenger zijn, maar niet het gebruik van het CST in een sector regelen."

In het door de gemachtigde aangehaalde geval is de ontworpen bepaling eigenlijk overbodig, omdat regels inzake het verplichte of optionele gebruik van het COVID Safe Ticket eenvoudigweg niet lijken te kunnen worden toegepast indien de betrokken aangelegenheden en voorzieningen ter uitvoering van de Pandemiewet worden gesloten. Dat vloeit immers voort uit de bevoegdheidsverdeling ter zake, zoals die door de Raad van State is uiteengezet in zijn advies over het voorontwerp dat heeft geleid tot de Pandemiewet.[14]

De draagwijdte van het vereiste "niet in strijd zijn met" zou wel tot onduidelijkheid en dus tot rechtsonzekerheid kunnen leiden in de gevallen waarin ter uitvoering van de Pandemiewet niet wordt voorzien in een sluiting, maar wel in een capaciteitsbeperking, in een mondmaskerplicht voor de bezoekers, in afstandsregels, enzovoort. De vraag rijst dan immers of een regeling van het gebruik van het COVID Safe Ticket door een gefedereerde entiteit samen met dergelijke federale maatregelen kan worden toegepast, dan wel of de federale overheid met dergelijke maatregelen geacht moet worden de sanitaire maatregelen voor de betrokken aangelegenheid of voorziening integraal te hebben geregeld.

Het is dan ook uiterst raadzaam om de notie "niet in strijd zijn met" nader uit te werken, indien niet in de tekst van het samenwerkingsakkoord, dan op zijn minst, aan de hand van enkele pertinente voorbeelden, in de memorie van toelichting.

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid

13. Het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 regelt een geval waarin het gebruik van het COVID Safe Ticket bij dit samenwerkingsakkoord zelf wordt opgelegd, namelijk voor massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en discotheken en dancings. Een dergelijke verplichting moet echter voldoende duidelijk uit de tekst van dit wetgevend samenwerkingsakkoord blijken, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet, nu het gaat om een uitbreiding van de gevallen waarin persoonsgegevens zullen worden verwerkt. Dat is nu niet het geval; het volstaat in dat verband niet om te bepalen dat "het gebruik van het COVID Safe Ticket (…) worden [lees: wordt] geregeld overeenkomstig de bepalingen van dit samenwerkingsakkoord". Er moet een uitdrukkelijke bepaling worden opgenomen om dit gebruik verplicht te maken.

[14] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de Pandemiewet, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (i)

14. Luidens het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (i), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 geldt voor het gebruik van het COVID Safe Ticket voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en discotheken en dancings de regeling van het samenwerkingsakkoord die geldig is of was op 31 oktober 2021, met dien verstande dat:

> "de concrete uitvoeringsmodaliteiten voor zover als nodig rond dit gebruik middels een besluit overeenkomstig artikel 4, §1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie of desgevallend in een uitvoerend samenwerkingsakkoord zoals bedoeld bij artikel 92bis, §1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen [worden geregeld]".

Op de vraag of met die "concrete uitvoeringsmodaliteiten" wordt gerefereerd aan de elementen die op dit moment worden geregeld in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020,[15] of aan de elementen die op dit moment worden geregeld in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 15 oktober 2021,[16] antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Het gaat hier inderdaad om de uitvoeringsmodaliteiten zoals deze vandaag in het M.B. worden geregeld, dit betreffen de volgende zaken:
>
> - Het aantal bezoekers van een massa-evenement of proef-of pilootproject.
>
> - Vanaf hoeveel personen is het gebruik van het CST verplicht bij een massa-evenement of proef-of pilootproject.
>
> - Het al dan niet verplicht gebruik van het CST in discotheken en dancings en vanaf hoeveel personen.
>
> Het Uitvoerend SWA, met daarin de beslissingstabel, blijft bestaan en de elementen of zaken die daarin vervat zitten zullen dus niet middels een K.B. worden geregeld. (Dit is vandaag ook zo, deze zaken worden ook niet in het M.B. geregeld).
>
> (…)
>
> Wij menen immers dat het mogelijk moet zijn om dergelijke invulling aan het aantal bezoekers van een massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en/of het opleggen van drempels van bezoekers bij deze evenementen alsook bij discotheken en dancings zowel kunnen worden genomen op grond van een besluit overeenkomstig artikel 4, §1 Pandemiewet of kunnen worden geregeld in een USWA. De bepalingen van het USWA kunnen niet worden overgenomen of geregeld door een KB."

[15] Ministerieel besluit van 28 oktober 2020 'houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'.

[16] Uitvoerend samenwerkingsakkoord van 15 oktober 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'.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

In elk geval gaat het eigenlijke opleggen (of mogelijk maken) van het gebruik van het COVID Safe Ticket de omschrijving "de concrete uitvoeringsmodaliteiten" te buiten, gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet. Daarvoor is een uitdrukkelijke bepaling vereist in het samenwerkingsakkoord, zoals zo-even reeds is uiteengezet.

Ook het bepalen van het aantal personen waarvan het verplichte gebruik van het COVID Safe Ticket afhangt, kan niet worden beschouwd als een "concrete uitvoeringsmodaliteit", maar veeleer als een regeling van de draagwijdte of het toepassingsgebied van de verplichting zelf voor het gebruik van het COVID Safe Ticket. Dat geldt in het bijzonder voor dancings en discotheken, waarvan de definitie in artikel 1, § 1, 23°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 geen enkele vereiste inzake het aantal aanwezigen bevat.

Dat betekent niet dat een delegatie van bepaalde uitvoeringsmaatregelen niet mogelijk is, maar enkel indien het daadwerkelijk gaat om maatregelen die veeleer betrekking hebben op de concrete implementatie dan op de draagwijdte of het toepassingsgebied van de verplichting zelf.

15. Volgens de ontworpen bepaling kunnen de concrete uitvoeringsmodaliteiten worden bepaald bij een (koninklijk) besluit ter uitvoering van artikel 4, § 1, van de Pandemiewet "of desgevallend" in een uitvoerend samenwerkingsakkoord.

Of de ene, dan wel de andere weg wordt gekozen hangt evenwel niet af van een loutere afspraak of voorkeur, maar wel van de bevoegdheidsrechtelijke inkleuring van die uitvoeringsmodaliteiten. Indien de uitvoeringsmodaliteiten volledig aansluiten bij bevoegdheden van de federale overheid, moet de eerste weg worden gevolgd. Indien er daarentegen ook bevoegdheden bij betrokken zijn van de gefedereerde entiteiten, moet de tweede weg worden gevolgd. Daarmee zal rekening moeten worden gehouden bij de uitwerking van de voormelde uitvoeringsmodaliteiten. In elk geval kunnen de aspecten die nu reeds in het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 15 oktober 2021 worden geregeld, zoals de bijkomende modaliteiten voor proef- en pilootprojecten en massa-evenementen in artikel 6 van dat uitvoerend samenwerkingsakkoord, niet eenzijdig bij een koninklijk besluit worden gewijzigd.

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (ii)

16. Het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (ii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 schrijft voor dat "in afwijking van hetgeen [is] bepaald in het eerste lid van dit artikel, de bevoegdheid van de gefedereerde entiteiten overeenkomstig artikel 13bis, §2, 2°en 3°, om maatregelen te nemen of te behouden met betrekking tot het gebruik van het COVID Safe Ticket voor de toegang tot massa-evenementen en proef- en pilootprojecten en discotheken en dancings, die strenger zijn ten opzichte van de maatregelen genomen op grond van artikel 4, §1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie ongewijzigd blijft wanneer en voor zolang de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd".

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

De verwijzing naar artikel 13*bis*, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord lijkt evenwel zinloos, aangezien die bepaling betrekking heeft op de "aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet", en niet op de "massa-evenementen en proef- en pilootprojecten en discotheken en dancings" vermeld in de inleidende zin van de ontworpen bepaling.

17. Het is niet duidelijk welke maatregelen de gefedereerde entiteiten genomen kunnen hebben ten aanzien van "discotheken en dancings" op basis van een regeling "die geldig is of was tot en met 31 oktober 2021", zoals bedoeld in de inleidende zin van het ontworpen vierde lid, aangezien de gefedereerde entiteiten daarvoor temporeel niet bevoegd waren. De vraag rijst dan ook of de verwijzing naar discotheken en dancings niet moet worden weggelaten.

18. In de ontworpen bepaling moet worden verwezen naar "het eerste lid van deze paragraaf" (niet: van dit artikel).

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (iii)

19. Het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, (iii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 luidt als volgt:

> "de bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs om elk voor het eigen grondgebied, maatregelen te nemen met betrekking tot het gebruik van het COVID Safe Ticket voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten, die strenger zijn ten opzichte van de maatregelen genomen op grond van artikel 4, §1 van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie nog steeds kan gebeuren op grond van en overeenkomstig de modaliteiten van artikel 13bis, §3 Samenwerkingsakkoord (…)".

Het is niet duidelijk of hiermee (uitsluitend) wordt gedoeld op (de bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs voor het nemen van) maatregelen op grond van artikel 4, § 2, van de Pandemiewet.

In het licht van hetgeen is opgemerkt over de verhouding tussen de algemene en de bijzondere bestuurlijke politie in het advies 68.936/AV over het voorontwerp dat heeft geleid tot de Pandemiewet[17], rijst de vraag of de burgemeesters en gouverneurs er niet toe gehouden zijn om voor hun maatregel uitsluitend te steunen op de Pandemiewet, in beginsel bij uitsluiting van andere wettelijke regelingen. Artikel 13*bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, waarnaar wordt verwezen in de ontworpen bepaling, maakt echter gewag van maatregelen "op basis van de hen toegekende autonome bevoegdheden op grond van de artikelen 134 en 135 van de Nieuwe Gemeentewet en artikel 11 van de Wet op het politieambt". Met het oog op de rechtszekerheid moet de onduidelijkheid over de juridische aard en grondslag van de beslissingen van de burgemeesters en gouverneurs dan ook worden uitgeklaard, bijvoorbeeld door de

[17] Adv.RvS 68.936/AV, *l.c.*, 85-87 (opmerkingen 53-55).

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

toevoeging van de zinsnede ", in afwijking van artikel 4, § 2, van de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie".[18]

20. In de Franse tekst van de ontworpen bepaling schrijve men "expériences" in plaats van "événements de masse".

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vijfde lid

21. In het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 moet worden verwezen naar de artikelen 2*bis*, § 2, en 13*ter*, § 3, en niet naar de artikelen 2*bis*, §§ 1 en 2, en 13*ter*.

Ontworpen artikel 2*bis*, § 3, zesde lid

22. De vraag rijst of er in het ontworpen artikel 2*bis*, § 3, zesde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 geen bepaling moet worden toegevoegd voor de "uitvoerende instrumenten" (lees: uitvoeringsbesluiten") van de erin vermelde decreten en ordonnanties, naar analogie van het ontworpen tweede lid.

Tevens rijst de vraag of niet ook moet worden verwezen naar de besluiten van de burgemeesters en gouverneurs op grond van het ontworpen vierde lid, (iii), dat verwijst naar artikel 13*bis*, § 3. Het is niet duidelijk of die blijven voortbestaan wanneer de epidemische noodsituatie een einde neemt.[19]

Slotopmerking

23. De gelegenheid kan te baat worden genomen om in artikel 2*bis*, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 de foutieve verwijzing naar artikel 13*bis* telkens te vervangen door een verwijzing naar artikel 13*ter*. Tevens kan in artikel 13*bis*, § 2, 2°, de foutieve verwijzing naar artikel 13*bis*, § 1, 1°, (dat niet bestaat) worden rechtgezet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP

24. De datum van het samenwerkingsakkoord moet nog worden ingevuld.

25. De gemachtigde heeft opgemerkt dat het voorontwerp zal worden aangevuld met een bepaling tot opheffing van artikel 10, derde lid, van de ordonnantie van 14 oktober 2021

[18] In dat geval lijkt de maatregel van de burgemeester of gouverneur wel voort te bestaan, ook nadat de epidemische noodsituatie een einde neemt.

[19] In dat verband valt op dat artikel 13*ter*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voor de periode na 1 november 2021 (en dus na het einde van de epidemische noodsituatie) niet volledig dezelfde voorwaarden bevat als artikel 13*bis*, § 3.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

'betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie'.

Daarmee kan worden ingestemd.

*

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

1. Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence se fonde sur l'activation anticipée de la situation d'urgence sur la base de la loi pandémique du 14 août 2021, et sur la continuité à prévoir dans les mesures déjà promulguées par les entités fédérées par décret et/ou ordonnance, ainsi que pour assurer la continuité dans les règles concernant les événements de masse, les projets pilotes, les dancings et les discothèques. Ces mesures, fondées sur le libellé actuel de l'accord de coopération du 14 juillet (et tel que modifié par l'accord de coopération du 27 septembre), seraient sinon caduques.

Le présent accord de coopération législatif apporte donc à l'accord de coopération du 14 juillet 2021 les modifications nécessaires pour gérer l'urgence attendue de manière décisive et correcte si l'urgence épidémique doit être déclarée sur la base de la loi du 14 août 2021.

À cette fin, il est nécessaire:

– de prévoir que le règlement relatif à l'utilisation du COVID Safe Ticket pour réglementer l'accès aux événements de masse, aux projets pilotes et aux salles de danse/discothèques, tel que prévu dans l'accord de coopération législative du 14 juillet 2021 et valable jusqu'au 31 octobre 2021, puisse également être appliqué après le 31 octobre 2021 si l'urgence épidémique est déclarée.

– d'adapter le régime concernant les secteurs supplémentaires tel que prévu dans l'Accord de coopération législative du 14 juillet 2021 lors de la déclaration de l'urgence épidémique de sorte que (i) d'une part les décrets/décrets déjà en vigueur ne sont plus suspendus ou ne sont plus applicables, mais peuvent continuer à s'appliquer et (ii) d'autre part les entités fédérées peuvent toujours faire usage de la possibilité de prévoir l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les secteurs supplémentaires sur la base d'une approche différenciée par le biais d'un décret ou d'une ordonnance, tant dans la mesure où les mesures incluses dans les décrets, ordonnances ou textes d'application ne sont pas en contradiction avec des mesures plus strictes qui seraient décidées par l'OCC et confirmées dans un décret conformément aux dispositions de la loi du 14 août 2021 (par exemple, une mesure de verrouillage ou de fermeture).

Il est donc important que cet accord de coopération soit adopté dans les meilleurs délais et publié au Moniteur belge en même temps que les différents actes de consentement afin de créer un cadre juridique solide pour cette question ».

Ce n'est qu'à titre très exceptionnel que la section de législation accepte d'examiner la demande d'avis non seulement de manière urgente, mais également sur l'insistance des demandeurs d'avis et compte tenu des circonstances exceptionnelles, de donner le présent avis dans un délai extrêmement bref, nonobstant la charge de travail structurelle considérable et le manque d'effectifs également structurel auxquels la section de législation est confrontée depuis un certain temps déjà.

*

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

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 DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération du 26 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 résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

Il y est prévu de remplacer l'article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 qui, dans sa version actuelle, a pour effet qu'en cas de déclaration d'une situation d'urgence épidémique conformément à l'article 3, § 1er, de la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique' (ci-après « la loi pandémie »), les mesures existantes des entités fédérées relatives au COVID Safe Ticket cessent de produire leurs effets [2]. L'article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération précité est remplacé par une répartition plus détaillée des rôles entre l'autorité fédérale, les entités fédérées et les bourgmestres et gouverneurs.

Selon le dispositif en projet, les entités fédérées ne peuvent plus intervenir lors de la déclaration d'une situation d'urgence épidémique en ce qui concerne l'utilisation du COVID Safe Ticket lors d'événements de masse, d'expériences et projets pilotes, et dans les dancings et discothèques. Les mesures existantes prises par les entités fédérées cessent de produire leurs effets pour la durée de la situation d'urgence épidémique, sous réserve de la possibilité pour les entités fédérées ainsi que les bourgmestres et gouverneurs de prendre des mesures plus strictes que celles prises sur la base de la loi pandémie. En ce qui concerne les établissements et facilités visés à l'article 1er, § 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée, les mesures prises par les entités fédérées restent toutefois en vigueur, du moins dans la mesure où elles ne vont pas à l'encontre des mesures prises sur la base de la loi pandémie.

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

[2] Au demeurant, le Conseil d'État comprend les mentions aux termes desquelles ces mesures « ne s'appliquent plus [...] dès que et tant que » (à l'alinéa 2 en projet) et par la suite « seront à nouveau pleinement d'application » (aux alinéas 5 et 6 en projet) en ce sens que la durée de validité limitée de ces mesures ne s'en trouve pas prolongée, en d'autres termes qu'à l'expiration de la durée de validité expressément prévue de ces mesures pendant la situation d'urgence épidémique, celles-ci ne peuvent plus « revivre » après la fin de la situation d'urgence épidémique.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

COMPÉTENCE

4. Les parties à l'accord de coopération modificatif à l'examen sont les mêmes que celles à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, dont la modification est envisagée. 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 [3], en matière de médecine préventive [4].
>
> 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 [5], en matière de contrôle des frontières extérieures, et de sa compétence en matière de recherche scientifique [6].
>
> 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 » [7].

---

[3] *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'.

[4] *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.

[5] *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° 551951/001, pp. 64-68.

[6] *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'.

[7] 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-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

La modification apportée à l'accord de coopération à l'examen ne conduit pas à une autre conclusion en ce qui concerne la compétence des parties à cet accord. La circonstance que la modification concernée porte quant au fond sur le COVID Safe Ticket et que les dispositions en projet règlent expressément de quelle manière et par quelles autorités, l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être réglée, n'affecte pas non plus cette constatation.

FORMALITÉS PRÉALABLES

5. L'avis de l'Autorité de protection des données sur l'accord de coopération modificatif doit encore être recueilli. La circonstance, invoquée par le délégué, selon laquelle aucune adaptation concernant le traitement de données sensibles à caractère personnel n'est apportée, n'y change rien, dès lors que le champ d'application de la réglementation existante du traitement de données à caractère personnel est modifié par l'accord de coopération.

6. Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [8], les dispositions modifiées ou ajoutées seront 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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Mise en balance du droit à la santé et d'autres droits fondamentaux

7. Le dispositif en projet ne donne pas lieu à une appréciation différente, sur le plan de la mise en balance du droit à la santé et d'autres droits fondamentaux, de ce qui a déjà été exposé à ce sujet dans les avis sur les avant-projets de textes d'assentiment à l'accord de coopération modificatif du 27 septembre 2021 [9].

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

[9] Voir notamment l'avis n° 70.159/VR donné le 23 septembre 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 1er octobre 2021 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 27 septembre 2021 visant à la modification d'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', *Doc. parl.*, Chambre, 2021-2021, n° 55-2212/001, pp. 30-36, observations 10.1-10.6, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70159.pdf.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

B. Champ d'application temporel de l'accord de coopération

8. L'accord de coopération ne contient aucune disposition réglant son entrée en vigueur. Selon la légisprudence [10] et la doctrine [11], cela implique que l'accord de coopération entrera en vigueur le dixième jour qui suit la publication du dernier acte d'assentiment au *Moniteur belge*. Eu égard à l'urgence invoquée, le régime devant entrer en vigueur dans les plus brefs délais et avant le 1er novembre 2021, telle ne semble pas être l'intention, ce qu'a confirmé le délégué.

Le délégué a déclaré que l'accord de coopération serait complété par une disposition visant à le faire entrer en vigueur le 29 octobre 2021.

Pareil procédé n'est toutefois pas souhaitable, étant donné que si un ou plusieurs des textes d'assentiment à adopter ne sont pas publiés au plus tard à cette date, l'accord de coopération se verrait conférer un effet rétroactif. Dès lors que l'accord de coopération vise à créer un cadre pour la limitation des droits et libertés des citoyens, le non-respect des obligations imposées en exécution de celui-ci étant en outre sanctionné pénalement sur la base de la loi pandémie et éventuellement des décrets et ordonnances pertinents des entités fédérées, cette rétroactivité ne pourrait pas être justifiée [12].

La meilleure solution consiste dès lors à compléter l'accord de coopération par un article 2, qui s'énonce comme suit :

> « Art. 2. Le présent accord de coopération entre en vigueur à la date de publication du dernier texte d'assentiment au *Moniteur belge* ».

Il appartient à chacune des différentes autorités de veiller à ce que leur texte d'assentiment soit effectivement publié au *Moniteur belge* au plus tard le 29 novembre 2021.

En tout état de cause, il faudra veiller à ce qu'aucune situation d'urgence épidémique ne soit déclarée en application de l'article 3 de la loi pandémie avant la date d'entrée en vigueur envisagée, afin d'éviter que l'actuel article 2*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 soit encore activé en premier lieu, pour ensuite remplacer cette disposition par le régime dérogatoire instauré par l'accord de coopération modificatif à l'examen, ce qui pourrait créer une grande insécurité juridique [13]. En d'autres termes, la date de la déclaration de la

---

[10] Voir l'avis n° 46.688/VR donné le 23 juin 2009 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organismes à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)', observation à propos de l'article 11, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44688.pdf.

[11] Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, pp. 268-269.

[12] Voir l'avis n° 70.205/VR donné le 28 septembre 2021 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 octobre 2021 'relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière', *Doc. parl.*, Ass. réunie Commission communautaire commune, 2021-2022, n° B-89/1, pp. 51-52, observation 30, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70205.pdf.

[13] Ainsi, sans que le Conseil d'État puisse soumettre ce point à un examen plus approfondi dans le délai très court qui lui a été imparti, la question pourrait tout d'abord se poser déjà de savoir si la nouvelle disposition serait alors d'emblée d'application, ou si celle-ci ne s'appliquerait que pour une éventuelle situation d'urgence épidémique

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

situation d'urgence épidémique pourrait tomber au plus tôt le même jour que l'entrée en vigueur de cet accord de coopération.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2*bis*, § 3, alinéa 1er, en projet

9. La disposition de l'article 2*bis*, § 3, alinéa 1er, (i), en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, selon laquelle « les articles 2*bis*, § 2, et 13*ter*, § 3 de cet accord de coopération sont suspendus », est ensuite nuancée au paragraphe 3 en projet. Dans un souci de sécurité juridique, il est dès lors conseillé d'y ajouter le membre de phrase « dans les conditions prévues dans le présent paragraphe ».

Article 2*bis*, § 3, alinéa 2, en projet

10. L'article 2*bis*, § 3, alinéa 2, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 fait référence à « ces articles 2*bis*, § § 1 et 2, 13*bis* et 13*ter* », tandis que l'alinéa 1er en projet se borne à viser « les articles 2*bis*, § 2, et 13*ter*, § 3 ».

Le délégué a justifié cette différence comme suit :

« In het tweede lid wordt bepaald welke gevolgen dit heeft voor de decreten en ordonnanties die reeds werden genomen (op grond van de artikelen 2*bis* en 13*bis* SWA) en op deze die zullen worden genomen (op grond van de artikelen 2*bis* en 13*ter* SWA). Indien we in dit tweede lid enkel de decreten of ordonnanties zouden viseren die op grond van de artikelen 2*bis* en 13*ter* SWA zouden zijn uitgevaardigd, bestaat er een kans dat we bijv. de ordonnantie die is uitgevaardigd in Brussel (ogv artikel 2*bis* en 13*bis* SWA) buiten beschouwing laten. Derhalve is het wel nodig om in het tweede lid van het artikel te verwijzen naar de decreten genomen op grond van de artikelen 2*bis* en 13*bis*.

Daarnaast in het eerste lid, wensen we inderdaad artikel 13*bis* niet buiten werking te laten treden:

Enerzijds om de eenvoudige reden -zoals u terecht aangeeft dat – de nieuwe tekst sowieso na 31 oktober zal ingaan

We wensen met deze regeling (in geval van afkondiging epidemische noodsituatie) eigenlijk het regime zoals het vandaag geldig is (zijnde tot en met 31 oktober 2021) op grond van artikel 2*bis* en 13*bis* SWA terug in te voeren.

Kort gesteld:

Het gebruik van het CST voor toegang tot massa-evenementen, proef-en pilootprojecten, en discotheken en dancings wordt geregeld door de partijen van het SWA en dus op grond van het SWA; beslissingstabel in USWA, definitie van massa-evenementen, proef-en pilootprojecten in een uitvoerend besluit (MB of KB), al dan niet verplicht karakter van gebruik CST + drempel van bezoekers in discotheken en dancings tevens in besluit (MB of KB);

---

ultérieure. Même si c'est la première option qui est visée, l'accord de coopération ne contient pas de régime transitoire pour pareille situation.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Het gebruik van het CST voor andere sectoren die voorkomen in artikel 1, § 1, 21° : wordt geregeld (en dus geactiveerd) door de gefedereerde entiteiten middels decreet of ordonnantie, waarbij uiteraard niet kan afgeweken worden van de beslissingstabel van USWA.

Wij zullen dit verder preciseren in de algemene toelichting ».

Compte tenu de la complexité du dispositif en projet, on peut se rallier à cette dernière suggestion. En toute hypothèse, on remplacera les mots « de ces articles » par les mots « des articles », dès lors que l'alinéa 1er en projet énumère moins de dispositions.

Article 2*bis*, § 3, alinéa 3, en projet

11. Dans le texte néerlandais de l'article 2*bis*, § 3, alinéa 3, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, on remplacera le membre de phrase « kunnen niet in strijd zijn » par le membre de phrase « mogen niet in strijd zijn ». Le délégué a marqué son accord.

12. La disposition en projet implique que les règles édictées par les entités fédérées en matière d'établissements et de facilités ne peuvent pas être en contradiction avec les mesures prises conformément à la loi pandémie. À la question de savoir si cela signifie que les dispositions des entités fédérées relatives à ces établissements et facilités ne cessent pas automatiquement de sortir leurs effets, mais que l'autorité fédérale peut également imposer ou prévoir l'utilisation du COVID Safe Ticket sur la base de la loi pandémie en plus de ces dispositions, pour autant que les dispositions des entités fédérées ne soient pas en contradiction avec celle-ci, le délégué a répondu par la négative :

« Neen, dit is niet het uitgangspunt, maar we begrijpen dat dit dient te worden verduidelijkt in de algemene toelichting of zelfs in de tekst.

Wij hadden volgende situatie voor ogen: stel dat men op grond van de epidemische noodsituatie bijv. terug zou overgaan tot het sluiten van de horeca. In dergelijk geval, kan men dan niet zeggen dat er ogv een decreet of ordonnantie in een bepaald deelgebied de horeca wel mag open blijven door gebruik te maken van het CST.

Met andere woorden, indien we stellen dat ze niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die in een besluit kunnen worden genomen dan zijn dat maatregelen die strenger zijn, maar niet het gebruik van het CST in een sector regelen ».

Dans le cas évoqué par le délégué, la disposition en projet est en fait superflue, car les règles relatives à l'utilisation obligatoire ou facultative du COVID Safe Ticket ne semblent tout simplement pas être applicables si les établissements et facilités concernés sont fermés en application de la loi pandémie. Cela découle en effet de la répartition des compétences en la matière, telle qu'exposée par le Conseil d'État dans son avis sur l'avant-projet devenu la loi pandémie [14].

[14] 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68936.pdf.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

La portée de l'exigence « [ne] pas[être] en contradiction avec » pourrait être une source d'ambiguïté et donc d'insécurité juridique dans les cas où l'application de la loi pandémie n'a pas pour effet d'imposer une fermeture, mais bien une limitation de la capacité, une obligation pour les visiteurs de porter un masque, des règles de distanciation, etc. La question se pose en l'occurrence effectivement de savoir si une réglementation de l'utilisation du COVID Safe Ticket par une entité fédérée peut être appliquée conjointement avec de telles mesures fédérales, ou s'il faut considérer que l'autorité fédérale, par la voie de telles mesures, a réglementé de manière exhaustive les mesures sanitaires pour l'établissement ou la facilité concerné.

Il est donc vivement conseillé de développer la notion de « ne pas être en contradiction avec », sinon dans le texte de l'accord de coopération, à tout le moins, à l'aide de quelques exemples pertinents, dans l'exposé des motifs.

Article 2*bis*, § 3, alinéa 4, en projet

13. L'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 règle un cas dans lequel l'utilisation du COVID Safe Ticket est imposée par l'accord de coopération lui-même, à savoir pour les événements de masse, les expériences et projets pilotes et les discothèques et dancings. Toutefois, une telle obligation doit ressortir avec suffisamment de clarté du texte de cet accord de coopération législatif, eu égard au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution, dès lors qu'il s'agit d'une extension des cas dans lesquels des données à caractère personnel seront traitées. Tel n'est actuellement pas le cas; il ne suffit pas à cet égard de prévoir que « l'utilisation du COVID Safe Ticket [...] sera réglementée conformément aux dispositions du présent accord de coopération ». Une disposition explicite sera prévue pour rendre cette utilisation obligatoire.

Article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (i), en projet

14. Selon l'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (i), en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, l'utilisation du COVID Safe Ticket pour l'accès aux événements de masse, aux expériences et projets pilotes et aux discothèques et dancings est réglementée conformément à l'accord de coopération qui est ou était en vigueur jusqu'au 31 octobre 2021, étant entendu que

> « les modalités concrètes d'exécution doivent être déterminées pour autant que ce soit nécessaire par un arrêté d'exécution conformément à l'article 4, § 1er de la loi du 14 aout 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique ou, le cas échéant, dans un accord de coopération d'exécution tel que visé à l'article 92*bis*, § 1, troisième alinéa, de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles ».

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

À la question de savoir si ces « modalités concrètes d'exécution » font référence aux éléments actuellement réglés par l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 [15], ou aux éléments actuellement réglés par l'accord de coopération d'exécution du 15 octobre 2021 [16], le délégué a répondu comme suit :

> « Het gaat hier inderdaad om de uitvoeringsmodaliteiten zoals deze vandaag in het M.B. worden geregeld, dit betreffen de volgende zaken:
>
> - Het aantal bezoekers van een massa-evenement of proef-of pilootproject.
>
> - Vanaf hoeveel personen is het gebruik van het CST verplicht bij een massa-evenement of proef-of pilootproject.
>
> - Het al dan niet verplicht gebruik van het CST in discotheken en dancings en vanaf hoeveel personen.
>
> Het Uitvoerend SWA, met daarin de beslissingstabel, blijft bestaan en de elementen of zaken die daarin vervat zitten zullen dus niet middels een K.B. worden geregeld. (Dit is vandaag ook zo, deze zaken worden ook niet in het M.B. geregeld).
>
> […]
>
> Wij menen immers dat het mogelijk moet zijn om dergelijke invulling aan het aantal bezoekers van een massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en/of het opleggen van drempels van bezoekers bij deze evenementen alsook bij discotheken en dancings zowel kunnen worden genomen op grond van een besluit overeenkomstig artikel 4, § 1 Pandemiewet of kunnen worden geregeld in een USWA. De bepalingen van het USWA kunnen niet worden overgenomen of geregeld door een KB ».

En tout état de cause, l'obligation proprement dite (ou la possibilité) d'utiliser le COVID Safe Ticket excède les limites de la définition des « modalités concrètes d'exécution », compte tenu du principe de légalité contenu dans l'article 22 de la Constitution. À cet effet, il y a lieu d'inscrire une disposition expresse dans l'accord de coopération, comme il a été exposé ci-avant.

De même, la détermination du nombre de personnes auquel est subordonné l'utilisation obligatoire du COVID Safe Ticket ne peut être considérée comme une « modalité concrète d'exécution », mais plutôt comme une réglementation de la portée ou du champ d'application de l'obligation proprement dite d'utiliser le COVID Safe Ticket. C'est notamment le cas des dancings et des discothèques, dont la définition donnée à l'article 1er, § 1er, 23°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ne comporte aucune exigence quant au nombre de personnes présentes.

[15] Arrêté ministériel du 28 octobre 2020 'portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID19'.

[16] Accord de coopération d'exécution du 15 octobre 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-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Cela ne signifie pas qu'une délégation de certaines mesures d'exécution n'est pas possible, mais seulement s'il s'agit de mesures qui concernent réellement la mise en œuvre concrète plutôt que la portée ou le champ d'application de l'obligation elle-même.

15. Selon la disposition en projet, les modalités concrètes d'exécution peuvent être déterminées par un arrêté (royal) pris en exécution de l'article 4, § 1er, de la loi pandémie « ou, le cas échéant », dans un accord de coopération d'exécution.

Le choix de l'une ou l'autre voie ne dépend toutefois pas d'un simple accord ou d'une préférence, mais de la manière dont ces modalités d'exécution sont considérées au regard de la répartition des compétences. Si les modalités d'exécution s'inscrivent exactement dans les compétences de l'autorité fédérale, la première voie doit être suivie. Si, en revanche, des compétences des entités fédérées sont également concernées, on suivra la deuxième voie. Il faudra en tenir compte lors de l'élaboration des modalités d'exécution susmentionnées. En tout état de cause, les aspects qui sont déjà actuellement réglés dans l'accord de coopération d'exécution du 15 octobre 2021, telles les modalités supplémentaires pour les projets pilotes et les événements de masse figurant à l'article 6 de cet accord de coopération d'exécution, ne peuvent pas être modifiés unilatéralement par un arrêté royal.

Article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (ii), en projet

16. L'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (ii), en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 énonce que « par dérogation aux dispositions du premier alinéa du présent article, le pouvoir des entités fédérées, conformément à l'article 13*bis*, § 2, 2° et 3°, de prendre ou de maintenir, en ce qui concerne l'utilisation du COVID Safe Ticket pour l'accès aux événements de masse et aux expériences et projets pilotes et discothèques et dancings, des mesures plus strictes que celles prises en vertu de l'article 4, § 1[er], de la loi du 14 aout 2021 relative aux mesures de police administrative en cas de situation d'urgence épidémique, reste inchangé lorsque et tant que la situation d'urgence épidémique est déclarée ».

La référence à l'article 13*bis*, § 2, 2°, de l'accord de coopération semble toutefois inutile, dès lors que cette disposition concerne les « établissements et facilités pour lesquels l'utilisation du COVID Safe Ticket peut être appliquée », et non les « événements de masse, [...] expériences et projets pilotes et [...] discothèques et dancings » mentionnés dans la phrase introductive de la disposition en projet.

17. On n'aperçoit pas clairement quelles mesures les entités fédérées ont pu prendre à l'égard des « discothèques et dancings » sur la base d'une réglementation « qui est ou était valable jusqu'au 31 octobre 2021 », au sens de la phrase introductive de l'alinéa 4 en projet, puisque les entités fédérées n'étaient pas compétentes à cet égard sur le plan temporel. La question se pose dès lors de savoir s'il ne faudrait pas omettre la référence aux discothèques et dancings.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

18. La disposition en projet visera l'« alinéa 1er du présent paragraphe » (et non : du présent article).

Article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (iii), en projet

19. L'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (iii), en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 s'énonce comme suit :

> « le pouvoir des bourgmestres et gouverneurs, chacun pour son territoire, de prendre des mesures concernant l'utilisation du COVID Safe Ticket pour l'accès aux événements de masse, aux [expériences et] projets pilotes, qui sont plus strictes que celles prises sur base de l'article 4, § 1[er], de la loi du 14 aout [2021] relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, peuvent encore être prises sur base et conformément aux modalités de l'article 13*bis*, § 3[,] de l'accord de coopération[…] ».

On n'aperçoit pas clairement si l'on vise ainsi (exclusivement) (le pouvoir des bourgmestres et gouverneurs de prendre) des mesures sur la base de l'article 4, § 2, de la loi pandémie.

Au regard des observations formulées à propos de l'articulation entre la police administrative générale et spéciale dans l'avis n° 68.936/AG sur l'avant-projet devenu la loi pandémie [17], la question se pose de savoir si les bourgmestres et gouverneurs ne sont pas tenus, pour leurs mesures, de s'appuyer uniquement sur la loi pandémie, en principe à l'exclusion d'autres régimes légaux. L'article 13*bis*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, visé dans la disposition en projet, fait toutefois mention de mesures « sur la base des pouvoirs autonomes qui leur sont conférés par les articles 134 et 135 de la Nouvelle Loi Communale et l'article 11 de la loi sur la fonction de police ». Afin d'assurer la sécurité juridique, il y a lieu dès lors de lever l'ambiguïté concernant la nature et le fondement juridiques des décisions des bourgmestres et gouverneurs, par exemple en ajoutant le segment de phrase « , par dérogation à l'article 4, § 2, de la loi du 14 aout 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » [18].

20. Dans la version française de la disposition en projet, on écrira « expériences » au lieu de « événements de masse ».

Article 2*bis*, § 3, alinéa 5, en projet

21. L'article 2*bis*, § 3, alinéa 5, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 doit viser les articles 2*bis*, § 2, et 13*ter*, § 3, et non les articles 2*bis*, §§ 1er et 2, et 13*ter*.

[17] Avis n° 68.936/AG, *l.c.*, pp. 31-33,observations 53-55.

[18] Dans ce cas, la mesure du bourgmestre ou du gouverneur semble bien subsister, même après que la situation d'urgence épidémique a pris fin.

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡

Article 2*bis*, § 3, alinéa 6, en projet

22. La question se pose de savoir s'il ne faudrait pas ajouter à l'article 2*bis*, § 3, alinéa 6, en projet, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 une disposition pour les « instruments d'exécution » (lire : arrêtés d'exécution) des décrets et ordonnances qui y sont mentionnés, par analogie avec l'alinéa 2 en projet.

Se pose par ailleurs la question de savoir s'il ne faudrait pas également renvoyer aux arrêtés des bourgmestres et gouverneurs sur la base de l'alinéa 4, (iii), en projet, qui fait référence à l'article 13*bis*, § 3. On n'aperçoit pas si ces arrêtés subsistent lorsque la situation d'urgence épidémique prend fin [19].

OBSERVATION FINALE

23. L'occasion peut être mise à profit pour remplacer chaque fois, à l'article 2*bis*, § 2, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, la référence erronée à l'article 13*bis* par une référence à l'article 13*ter*. Par ailleurs, on corrigera, à l'article 13*bis*, § 2, 2°, la référence erronée à l'article 13*bis*, § 1er, 1° (qui n'existe pas).

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

24. La date de l'accord de coopération doit encore être complétée.

25. Le délégué a souligné que l'avant-projet sera complété par une disposition visant à abroger l'article 10, alinéa 3, de l'ordonnance du 14 octobre 2021 'relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière'.

On peut se rallier à cette proposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Martine BAGUET

[19] On notera à cet égard que l'article 13*ter*, § 3, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ne contient pas tout à fait les mêmes conditions que l'article 13*bis*, § 3, pour la période postérieure au 1er novembre 2021 (et donc postérieure à la fin de la situation d'urgence épidémique).

‡LW-CIKVRCHCF-HADIGMW‡