



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.655/3
van 15 december 2021

avis 70.655/3
du 15 décembre 2021

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘tot wijziging van
de ordonnantie van
14 oktober 2021 betreffende de
uitbreiding van het COVID
Safe Ticket in geval van
noodzakelijkheid
voortvloeiend uit een
specifieke epidemiologische
situatie’

un avant-projet d’ordonnance
‘modifiant l’ordonnance du
14 octobre 2021 relative à
l’extension du COVID Safe
Ticket en cas de nécessité
découlant d’une situation
épidémiologique particulière’

Op 8 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 9 december 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT en Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 december 2021.

*

Le 8 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant l'ordonnance du 14 octobre 2021 relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 9 décembre 2021. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tim CORTHAUT et Jonas RIEMSLAGH, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 décembre 2021.

*

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 est motivée par le fait que l’art. 6 al. 2 de l’ordonnance du 14 octobre 2021 prévoit qu’au plus tard un mois avant l’expiration de la mesure, le Collège réuni peut proposer à l’Assemblée réunie d’adopter une nouvelle ordonnance en vue de proroger le régime mis en place pour des durées complémentaires de trois mois maximum, ne pouvant en tout état de cause pas dépasser le 30 juin 2022. Chaque prorogation fait suite à l’évaluation de l’exécution de la présente ordonnance par le Collège réuni, notamment sur la base des dossiers visés à l’alinéa précédent.

L’utilisation du CST est donc limitée au 14 janvier 2022 et la proposition de prolongation pour une nouvelle durée de 3 mois doit être introduite au Parlement bruxellois pour le 14 décembre 2021. Afin de pouvoir présenter les chiffres les plus récents, la modification de l’ordonnance est introduite actuellement. Un délai d’avis d’un mois ne permet pas en l’espèce au Collège réuni et au Parlement de prendre une décision basée sur des chiffres actuels et pertinents pour fonder une prolongation du CST. Or, au vu de la situation épidémiologique actuelle, il est impératif de maintenir le CST et qu’il n’y ait pas d’intervalle entre les périodes de validité du CST.”

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot de verlenging van de geldingsduur van de ordonnantie van 14 oktober 2021 ‘betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

De ontworpen wijziging beoogt de einddatum voor het gebruik van het CST in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad te verschuiven van 14 januari 2022 tot 14 april 2022.

VORMVEREISTEN

4. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten blijkt dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal worden ingewonnen.

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

5. Artikel 13bis, § 6, 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’ luidt als volgt:

“Indien een gefedereerde entiteit overeenkomstig § 2 beslist tot aanduiding of activatie van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor de mogelijkheid of verplichting wordt voorzien om gebruik te maken van het COVID Safe Ticket, dient er een consultatie plaats te vinden tussen de respectievelijke bevoegde entiteit inzake preventieve gezondheidszorg en de respectievelijke bevoegde entiteiten inzake de betrokken sector of sectoren. Op basis van deze consultatie zullen de nodige afspraken worden gemaakt en desgevallend de nodige voorzieningen getroffen in het decreet of ordonnantie.”

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt niet dat die consultatie heeft plaatsgevonden met betrekking tot de ontworpen regeling. Anders dan het geval is voor de ontworpen wijzigingen van de ordonnantie van 14 oktober 2021 (met betrekking tot de leeftijdsgrens van 12 jaar en 3 maanden) waarover de Raad van State op 13 december 2021 advies 70.621/3 heeft gegeven,² moet over het huidige voorontwerp wel degelijk de bij artikel 13bis, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voorgeschreven consultatie plaatsvinden. De ontworpen wijziging betreft immers de verlenging van de geldingsduur van de volledige regeling in de voormelde ordonnantie, zodat voor de periode van 15 januari 2022 tot 14 april 2022 het gebruik van het COVID Safe Ticket verder wordt verplicht in alle gevallen die worden toegelaten door het voormelde samenwerkingsakkoord. Aangezien het om een nieuwe wilsuiting gaat, waarbij de ordonnantiegever het gebruik van het COVID Safe Ticket ook had kunnen wijzigen of waarbij de ordonnantiegever in het geheel had kunnen afzien van de verlenging, moet worden geconcludeerd dat ook een volledige verlenging een “aanduiding of activatie van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor de mogelijkheid of verplichting wordt voorzien om gebruik te maken van het COVID Safe Ticket” inhoudt, met belangrijke gevolgen voor de activiteiten van doelgroepen die ook onder de bevoegdheden van andere overheden ressorteren.

De bij artikel 13bis, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voorgeschreven consultatie zal bijgevolg alsnog moeten plaatsvinden, ten laatste voordat het Verenigd College de met dit voorontwerp overeenstemmende aanpassingen doorvoert in het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 15 oktober 2021 ‘tot uitvoering van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

² Adv.RvS 70.621/3 van 13 december 2021 over een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie’.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. Het reeds in opmerking 5 vermelde voorontwerp van ordonnantie, waarover op 13 december 2021 advies 70.621/3 werd gegeven, heeft een identiek opschrift als het huidige voorontwerp, wat tot verwarring en dus tot rechtsonzekerheid kan leiden, zelfs indien de twee aan te nemen ordonnanties op een verschillende datum zouden worden bekrachtigd. Het is daarom raadzaam om de woorden “tot wijziging van” te vervangen door de woorden “tot verlenging van het temporele toepassingsgebied van”.

Artikel 2

8. In de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp schrijve men “vervangen” in plaats van “gewijzigd”.

Artikel 3

9. Artikel 3 bepaalt dat de aan te nemen ordonnantie in werking treedt “op de dag van haar publicatie (lees: bekendmaking) in het Belgisch Staatsblad”. Tenzij er een bijzondere reden is om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, bijvoorbeeld indien de bekendmaking van de aan te nemen ordonnantie pas na 4 januari 2022 kan plaatsvinden, moet dat artikel worden weggelaten.

*

³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

« L'urgence est motivée par le fait que l'art. 6 al. 2 de l'ordonnance du 14 octobre 2021 prévoit qu'au plus tard un mois avant l'expiration de la mesure, le Collège réuni peut proposer à l'Assemblée réunie d'adopter une nouvelle ordonnance en vue de proroger le régime mis en place pour des durées complémentaires de trois mois maximum, ne pouvant en tout état de cause pas dépasser le 30 juin 2022. Chaque prorogation fait suite à l'évaluation de l'exécution de la présente ordonnance par le Collège réuni, notamment sur la base des dossiers visés à l'alinéa précédent.

L'utilisation du CST est donc limitée au 14 janvier 2022 et la proposition de prolongation pour une nouvelle durée de 3 mois doit être introduite au Parlement bruxellois pour le 14 décembre 2021. Afin de pouvoir présenter les chiffres les plus récents, la modification de l'ordonnance est introduite actuellement. Un délai d'avis d'un mois ne permet pas en l'espèce au Collège réuni et au Parlement de prendre une décision basée sur des chiffres actuels et pertinents pour fonder une prolongation du CST. Or, au vu de la situation épidémiologique actuelle, il est impératif de maintenir le CST et qu'il n'y ait pas d'intervalle entre les périodes de validité du CST ».

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune soumis pour avis a pour objet de prolonger la durée de validité 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'.

La modification en projet vise à reporter du 14 janvier 2022 au 14 avril 2022 la date prévue pour la fin de l'utilisation du CST en région bilingue de Bruxelles-Capitale.

FORMALITÉS

4. Il ressort des documents joints à la demande d'avis que l'avis de l'Autorité de protection des données sera recueilli.

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

5. L'article 13bis, § 6, 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', s'énonce comme suit :

« Si une entité fédérée décide conformément au § 2 de désigner ou d'activer des événements et établissements pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue, une concertation doit avoir lieu entre l'entité compétente respective en matière de prévention sanitaire et le ou les entités compétentes pour le ou les secteurs concernés. Sur la base de cette consultation, les accords nécessaires seront conclus et, le cas échéant, les dispositions nécessaires seront prises dans le décret ou l'ordonnance ».

Il ne ressort pas des pièces jointes à la demande d'avis que cette concertation a eu lieu en ce qui concerne le dispositif en projet. Contrairement aux dispositions en projet de l'ordonnance du 14 octobre 2021 (en ce qui concerne la limite d'âge de 12 ans et 3 mois), sur laquelle le Conseil d'État a donné le 13 décembre 2021 l'avis 70.621/3², l'actuel avant-projet doit bel et bien faire l'objet de la consultation prescrite par l'article 13bis, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021. En effet, la modification en projet concerne la prolongation de la durée de validité de l'ensemble du régime inscrit dans l'ordonnance précitée, de sorte que, pour la période du 15 janvier 2022 au 14 avril 2022, l'utilisation du COVID Safe Ticket reste obligatoire dans tous les cas autorisés par l'accord de coopération précité. Dès lors qu'il s'agit d'une nouvelle manifestation de la volonté du législateur régional bruxellois, qui aurait également pu modifier l'utilisation du COVID Safe Ticket ou renoncer totalement à la prolongation, force est de conclure qu'une prolongation complète implique également que soient désignés ou activés « des événements et établissements pour lesquels la possibilité ou l'obligation de faire usage du COVID Safe Ticket est prévue », ce qui implique des conséquences importantes pour les activités de groupes-cibles relevant également des compétences d'autres autorités.

Par conséquent, la consultation prescrite par l'article 13bis, § 6, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 devra encore avoir lieu, au plus tard avant que le Collège réuni apporte les aménagements correspondant à cet avant-projet à l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 15 octobre 2021 'portant exécution 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'.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État³, les dispositions modifiées ou ajoutées

² Avis C.E. 70.621/3 du 13 décembre 2021 sur un avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune 'modifiant l'ordonnance du 14 octobre 2021 relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière'.

³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

7. L'intitulé de l'avant-projet d'ordonnance, dont fait déjà mention l'observation 5, sur lequel le Conseil d'État a donné le 13 décembre 2021 l'avis 70.621/3, est identique à celui de l'actuel avant-projet, ce qui peut être source de confusion et d'insécurité juridique, même si les deux ordonnances dont l'adoption est envisagée, étaient sanctionnées à une date différente. Il est dès lors conseillé de remplacer le mot « modifiant » par les mots « prolongeant le champ d'application temporel de ».

Article 2

8. Dans la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « remplacé » au lieu de « modifié ».

Article 3

9. L'article 3 dispose que l'ordonnance à adopter entre en vigueur « le jour de sa publication au Moniteur belge ». Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, par exemple si la publication de l'ordonnance à adopter n'intervient qu'après le 4 janvier 2022, cet article doit être omis.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH