



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 70.843/4
du 19 janvier 2022

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
l’article 2 du décret du 21 octobre 2021 relatif à l’usage du
COVID Safe Ticket et à l’obligation du port du masque et
portant exécution de l’article 10/1’

Le 14 janvier 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement wallon à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'modifiant l'article 2 du décret du 21 octobre 2021 relatif à l'usage du COVID Safe Ticket et à l'obligation du port du masque et portant exécution de l'article 10/1'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 janvier 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, et Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 janvier 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 :

« La demande d'urgence est motivée par le fait qu'il est urgent de pouvoir permettre une mise en conformité entre les règles prévues par l'autorité fédérale en ce qui concerne le régime du Covid Safe Ticket et du port du masque ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

L'avant-projet à l'examen a notamment pour objet de modifier les définitions des notions d'« événement de masse » et de « visiteurs » figurant à l'article 2 du décret du 21 octobre 2021 'relatif à l'usage du COVID Safe Ticket et à l'obligation du port du masque'.

Ces notions sont utilisées dans le cadre des mesures relatives à l'usage du Covid Safe Ticket (articles 4 à 7 du décret du 21 octobre 2021) et dans le cadre de celles relatives à l'obligation du port du masque (articles 8 et 9 du même décret).

L'article 11, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 21 octobre 2021 dispose que les articles 4 à 7 du décret cessent de produire leurs effets le 15 janvier 2022.

Cette disposition a été modifiée par un décret adopté en séance plénière du Parlement wallon le 13 janvier 2022¹, lequel remplace la date du 15 janvier 2022 par celle du 15 avril 2022².

L'article 3 de ce décret modificatif prévoit que celui-ci entre en vigueur le 16 janvier 2022.

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

¹ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, parchemin 798, [798.pdf \(parlement-wallon.be\)](https://www.parlement-wallon.be/798.pdf).

² Voir l'avis n° 70.708/4 donné le 22 décembre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 21 octobre 2021 relatif à l'usage du COVID Safe Ticket et à l'obligation du port du masque', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 798/1, pp. 7 et 8, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70708.pdf>.

À ce jour, ce décret modificatif n'a toutefois pas encore été publié au *Moniteur belge*.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu :

« Le décret voté le 13 janvier 2022 a bien été sanctionné et promulgué par le Gouvernement dès le lendemain, 14 janvier. [...] Je vous confirme également que le document est en cours de traduction et n'a pas encore été publié. Il devrait l'être dans les plus brefs délais, sûrement dès les prochains jours ».

Il est pris acte de cette explication ³.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a confirmé que conformément à la délibération du Gouvernement, l'avis de l'Autorité de protection des données a été sollicité.

2. L'article 12, § 1^{er}, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

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

La délibération du Gouvernement charge le Ministre-Président, parallèlement à la saisine de la section de législation, de soumettre l'avant-projet examiné à la concertation intra-francophone prévue par l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette formalité, ainsi que de la procédure visée à l'article 15/1 de cet accord de coopération.

3. Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications autres que de forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, ces modifications devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation, conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

³ À défaut de publication au 15 janvier 2022, le décret modificatif aura une portée rétroactive. Il est renvoyé à cet égard à 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. réun. Comm. comm. comm., 2021-2022, n° B-89, pp. 29 à 52, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70205.pdf>, ainsi qu'à l'avis n° 70.254/4 donné le 7 octobre 2021 sur un avant-projet devenu le décret du 21 octobre 2021, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2021-2022, n° 695/1, pp. 15 à 29, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70254.pdf>.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 2

1. Le délégué du Ministre peut être suivi en ce qu'en ce qui concerne l'article 2, 14°, du décret du 21 octobre 2021, il affirme qu'il n'y a pas de raison d'adapter la limite de 12 ans dans la définition de la notion de « participant », comme suit :

« L'âge du port du masque et l'âge auquel le CST peut être demandé ne sont pas corrélés. Le participant est soumis au port du masque mais n'est pas soumis au CST. En modifiant l'âge du visiteur à 12 ans et 3 mois pour le CST, cela signifie que si l'enfant est âgé de 12 ans, il ne tombe plus dans la définition du visiteur. Il entrera à ce moment-là dans la définition du participant et le CST ne lui sera pas imposé » ⁴.

2. L'article 2, 1°, de l'avant-projet entend définir la notion d'« événement de masse » par référence à la définition figurant dans 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'. Actuellement, cette notion est définie de manière autonome par l'article 2, 4°, du décret du 21 octobre 2021.

L'article 1^{er}, § 1^{er}, 11°, du même accord de coopération définit la notion d'« événement de masse » comme étant :

« un événement d'une certaine ampleur avec un certain nombre de visiteurs se déroulant selon les modalités particulières relatives à leur organisation et aux mesures de sécurité à prendre, telles que prévues dans

- (i) l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ;
- (ii) le cas échéant, dans un arrêté ministériel ultérieur, ou,
- (iii) un arrêté conformément à l'article 4, § 1 de la loi du 14 août 2021 relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique, ou,
- (iv) un accord de coopération d'exécution tel que visé à l'article 92bis, § 1, troisième alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ou conformément à l'article 13 bis, § 2 et où l'accès sera contrôlé sur base d'un COVID Safe Ticket ou par des mesures supplémentaires ».

⁴ La section de législation s'est prononcée en ce sens dans l'avis n° 70.621/3 donné le 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'.

S'agissant des événements de masse, conformément à l'article 2*bis*, § 2, et à l'article 13*ter* de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 ⁵, la Région wallonne est compétente, tant qu'aucune situation d'urgence épidémique n'est déclarée conformément à l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', pour « imposer l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les visiteurs [de ces] événements de masse [...], quelle que soit leur ampleur, en dérogation à l'arrêté d'exécution en vigueur sur les mesures de police administrative visant à limiter la propagation du coronavirus COVID-19 ou à l'accord de coopération d'exécution en vigueur, dans le seul but d'imposer des règles plus strictes ». Il en va de même, conformément à l'article 2*bis*, § 3, alinéa 4, (ii), de l'accord de coopération, lorsqu'une situation d'urgence épidémique est déclarée.

La Région wallonne n'est donc compétente que pour imposer des règles plus strictes que celles actuellement prévues par l'article 12, § 3, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 'portant les mesures de police administrative nécessaires en vue de prévenir ou de limiter les conséquences pour la santé publique de la situation d'urgence épidémique déclarée concernant la pandémie de coronavirus COVID-19'.

Par conséquent, la section de législation attire l'attention sur le fait qu'en ne prévoyant plus de définition autonome de la notion d'« événement de masse », l'avant-projet à l'examen a pour conséquence que l'article 5, 1^o, du décret du 21 octobre 2021, tel que rédigé, devient sans objet, puisque cette mesure découle déjà de l'article 12, § 3, de l'arrêté royal du 28 octobre 2021 ⁶.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu :

« En effet, cet avant-projet de décret n'a pas pour vocation de prévoir des règles plus strictes. Il vise simplement à une mise à jour selon les mesures qui ont été prises par le CODECO ».

Dès lors que l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'est pas de prévoir de règles plus strictes s'agissant de l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les événements de masse, l'article 5, 1^o, du décret du 21 octobre 2021 est dépourvu de toute portée utile.

Article 3

L'article 3 entend confirmer l'arrêté du Gouvernement wallon n° 1 du 4 décembre 2021 'modifiant l'article 8, § 1^{er}, du décret du 21 octobre 2021 relatif au COVID

⁵ l'article 13*ter*, § 2, rendant lui-même applicable l'article 13*bis*, § 2, 3^o, de l'accord de coopération.

⁶ Voir également à cet égard l'avis n° 70.831/3 donné le 14 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 14 janvier 2022 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/70831.pdf>.

Safe Ticket et à l'obligation du port du masque'. Cet arrêté n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation.

Comme l'expose le préambule de du 4 décembre 2021, l'abaissement de l'âge de 10 à 6 ans pour l'obligation du port du masque découle d'une décision du Comité de concertation du 3 décembre 2021. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'être en mesure de justifier le choix ainsi fait en se fondant sur des données scientifiques adéquates de nature à démontrer la proportionnalité de la mesure.

Article 4

L'article 4 confère un effet rétroactif au décret en fixant son entrée en vigueur « au lendemain du jour de sa promulgation ». En effet, par un tel procédé, et sauf si le décret est publié au lendemain de la date de promulgation, les dispositions du décret produiront leurs effets à une date antérieure à celle de leur publication au *Moniteur belge*.

Le commentaire de l'article n'avance aucune justification quant à la dérogation aux règles usuelles d'entrée en vigueur des décrets.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a répondu :

« Les dispositions prévues au sein du projet de décret sont ou seront en réalité déjà en vigueur via l'adoption de l'accord de coopération (suite aux mesures décidées par le CODECO en décembre). Par conséquent, il nous paraît important que le décret entre en vigueur au plus vite après son adoption afin de ne laisser subsister aucune ambiguïté juridique ».

La modification envisagée par l'article 2, 2°, de l'avant-projet est en effet liée à la modification de l'article 12, § 4, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 prévue par l'article 2 de l'accord de coopération du 29 novembre 2021. L'avant-projet de décret portant assentiment à ce dernier accord de coopération a été soumis à l'avis de la section de législation ⁷.

Interrogé à cet égard, le délégué du Ministre a précisé ce qui suit :

« Le décret d'assentiment n'a effectivement pas été adopté mais va l'être très prochainement. En tout état de cause, nous sommes extrêmement attentifs à ce que ce projet de décret soit adopté juste après l'adoption du décret d'assentiment à l'accord de coopération ».

⁷ Avis n° 70.584/VR donné le 10 décembre 2021 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique'.

Dès lors que la modification envisagée par l'article 2, 2°, de l'avant-projet à l'examen entend s'inscrire dans le cadre du même accord de coopération, celle-ci ne peut en tout état de cause entrer en vigueur avant l'entrée en vigueur de la modification de l'accord de coopération à laquelle elle est liée.

L'article 4 de l'accord de coopération du 29 novembre 2021 prévoit à cet égard que celui-ci entre vigueur « à la date de la publication du dernier texte d'assentiment au *Moniteur belge* ».

L'article 4 de l'avant-projet à l'examen sera par conséquent revu de manière à s'assurer que l'entrée en vigueur de l'article 2, 2°, de l'avant-projet à l'examen n'intervienne pas avant celle de l'accord de coopération du 29 novembre 2021.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET