



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 10/2022  
du 20 janvier 2022  
Numéros du rôle : 7658 et 7666**

*En cause* : les demandes de suspension

- de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 », introduites par Bernadette Weyers et autres et par Luc Lamine et autres,
- de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat 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 » et
- du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket », introduite par Luc Lamine et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

## I. *Objet des demandes et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 octobre 2021 et parvenue au greffe le 27 octobre 2021, une demande de suspension de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 » (publiés au *Moniteur belge* du 1er octobre 2021, deuxième édition) a été introduite par Bernadette Weyers, Dominique Liesse, Frédéric Porphyre, Sylvie Leblanc, Valérie Colon et l'ASBL « Notre Bon Droit », assistés et représentés par Me P. de Bandt, Me R. Gherghinaru et Me L. Panepinto, avocats au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 2 novembre 2021 et parvenue au greffe le 4 novembre 2021, une demande de suspension :

1) de la loi du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021, du décret de la Communauté française du 30 septembre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021, du décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 » (publiés au *Moniteur belge* du 1er octobre 2021, deuxième édition),

2) de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant

assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat 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 » (publiés au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) et

3) du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (publié au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) a été introduite par Luc Lamine, Marguerite Weemaes et Michel Lamine.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7658 et 7666 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Par les mêmes requêtes les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes normes.

Par ordonnance du 10 novembre 2021, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur les demandes de suspension au 8 décembre 2021, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 3 décembre 2021 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie sera envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Des observations écrites ont été introduites par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. Feys, avocat au barreau de Gand (dans l'affaire n° 7658);

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française, assistés et représentés par Me M. Feys (dans l'affaire n° 7658);

- le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, assistés et représentés par Me M. Feys (dans l'affaire n° 7666);

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française, assistés et représentés par Me M. Feys (dans l'affaire n° 7666);

- le Gouvernement de la Communauté germanophone, assisté et représenté par Me M. Feys (dans l'affaire n° 7658 et dans l'affaire n° 7666).

À l'audience publique du 8 décembre 2021 :

- ont comparu :

. Me R. Gherghinaru et Me L. Panepinto, qui comparaissent également *loco* Me P. de Bandt, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 7658;

. Michel Lamine, en personne;

. Me M. Feys et Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française, le Collège de la Commission communautaire française et le Gouvernement de la Communauté germanophone;

- les juges-rapporteurs T. Giet et S. de Bethune ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

#### *En ce qui concerne l'affaire n° 7658*

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 sont cinq personnes physiques, d'une part, et l'ASBL « Notre Bon Droit », d'autre part. Elles demandent l'annulation et la suspension des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 27 septembre 2021).

A.1.2. Ces personnes physiques soutiennent qu'elles disposent de l'intérêt à agir parce que les dispositions attaquées dans cette affaire affectent directement leurs droits fondamentaux, notamment le droit à la vie privée garanti par l'article 22 de la Constitution, le droit à l'épanouissement social et culturel garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit de s'assembler paisiblement garanti par l'article 26 de la Constitution.

L'accord de coopération auquel les dispositions attaquées dans cette affaire donnent assentiment prévoit la possibilité de subordonner l'accès à un très grand nombre de lieux à l'utilisation du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST), ce qui entraîne un traitement de données à caractère personnel. Ces parties requérantes affirment fréquenter ces lieux très régulièrement, ce qui les oblige à se soumettre à la vaccination contre le COVID-19 ou à un test intrusif et à subir un traitement de données à caractère personnel très sensibles. Elles soutiennent par ailleurs que les dispositions attaquées constituent une obligation vaccinale déguisée pour les personnes

souhaitant vivre normalement. En ce qui concerne les parties requérantes qui ne souhaitent pas se faire vacciner, l'utilisation du CST implique l'obligation de se faire tester très régulièrement, ce qui est irréalisable en pratique – *a fortiori* pour celles qui ne disposent pas de smartphone – et inabordable financièrement.

En outre, chacune des parties requérantes explique de quelle manière les dispositions attaquées affectent sa situation personnelle, dès lors que certaines activités ne seront plus possibles sans utilisation du CST. La première partie requérante ne pourra plus rendre visite à un membre de sa famille qui séjourne dans un centre de soins résidentiel. La deuxième partie requérante ne pourra plus pratiquer le badminton, alors qu'elle exerce ce sport à raison de dix heures par semaine en moyenne. La troisième partie requérante ne pourra plus participer aux foires commerciales dans le cadre de l'exercice de son activité de sommelier-caviste exercée en tant qu'indépendant complémentaire. La quatrième partie requérante ne pourra plus se rendre dans la salle de sport, au cinéma et au théâtre, pour lesquels elle possède un abonnement, ni retrouver d'autres personnes dans des restaurants ou des cafés. La cinquième partie requérante devra arrêter la formation de professeure de yoga qu'elle a entamée.

A.1.3. L'ASBL « Notre Bon Droit » expose qu'elle défend les droits fondamentaux des citoyens belges dans le cadre de la gestion de la pandémie de COVID-19, ce qui constitue un objectif d'intérêt collectif distinct de l'intérêt général. Elle affirme que ce but statutaire est activement poursuivi, notamment par l'organisation d'activités, par la diffusion d'informations sur le site internet de cette ASBL ainsi que par l'introduction de plusieurs actions en justice.

L'ASBL « Notre Bon Droit » estime que les dispositions attaquées affectent son but statutaire, car les personnes souhaitant se rendre dans les lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 n'ont pas d'autre choix que d'accepter le traitement de leurs données personnelles et de se soumettre aux conditions d'accès. Elle soutient par ailleurs que cet accord de coopération constitue une obligation vaccinale déguisée pour les personnes non vaccinées souhaitant vivre normalement. Partant, les dispositions attaquées constituent des restrictions très importantes à la liberté de réunion et d'association, au droit à l'épanouissement culturel et social et au droit au respect de la vie privée.

*En ce qui concerne l'affaire n° 7666*

A.2.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 sont trois personnes physiques. Elles demandent l'annulation et la suspension des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne et 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 28 octobre 2021) et du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (ci-après : le décret CST du 29 octobre 2021).

A.2.2. Les parties requérantes soutiennent qu'elles disposent de l'intérêt à agir parce qu'elles ne sont pas vaccinées contre le COVID-19, parce qu'elles ne se feront pas vacciner tant que cette mesure prophylactique ne constituera pas un vaccin habituel au sens de l'arrêt *Vavříčka* de la Cour européenne des droits de l'homme et parce qu'elles ne souhaitent pas se faire tester très régulièrement. Partant, leur situation est directement et défavorablement affectée par les dispositions attaquées, notamment parce qu'elles ne pourront plus se rendre dans des établissements horeca de manière normale.

Les parties requérantes font ensuite état de certaines circonstances personnelles. La première partie requérante dans l'affaire n° 7666 s'inquiète quant au risque engendré par le vaccin pour les personnes qui prennent des anticoagulants. Elle affirme par ailleurs ne pas posséder de smartphone, ce qui ne lui permet pas de disposer de l'application nécessaire à l'utilisation du CST. La troisième partie requérante a un fils né en 2008, qui ne peut donc télécharger lui-même cette application. Pour le surplus, les parties requérantes soutiennent qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il n'est pas requis qu'elles disposent d'un intérêt à chacun des moyens qu'elles soulèvent, pourvu qu'elles aient un intérêt au recours.

A.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 précisent enfin qu'elles conserveraient leur intérêt à agir même si la Cour venait à statuer après l'expiration de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, car elles vivent déjà sous la pression de cet accord de coopération et que le législateur décretaal flamand peut rendre l'utilisation du CST obligatoire à tout moment. Elles soutiennent qu'une éventuelle annulation des dispositions attaquées, même après la date d'abrogation de celles-ci, leur permettrait de réclamer des dommages moraux aux autorités publiques.

*Quant au caractère sérieux des moyens*

*En ce qui concerne l'affaire n° 7658*

A.3.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 prennent un premier moyen de la violation, par les dispositions attaquées dans cette affaire, des règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions.

Dans une première branche, ces parties requérantes soutiennent que les entités fédérées ne sont pas compétentes, au titre de la médecine préventive, pour réglementer l'accès à un grand nombre de secteurs et d'activités par le biais du CST. Cette réglementation relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques ou, en en tout état de cause, de celle de l'autorité fédérale en matière de police administrative, de telle sorte que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 contourne les garanties démocratiques mises en place dans le cadre de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021).

À titre subsidiaire, dans une deuxième branche, les parties requérantes soutiennent qu'à supposer que les entités fédérées soient compétentes pour cette réglementation, il faut constater que l'accord de coopération du 27 septembre 2021 octroie aux entités fédérées une compétence dont celles-ci disposent déjà, tout en limitant leur compétence en matière de médecine préventive et en subordonnant l'exercice de celle-ci à une décision unilatérale de l'autorité fédérale. Les parties requérantes affirment par ailleurs, dans une troisième branche, que cet accord de coopération prévoit une délimitation des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées. Dans une quatrième branche, elles allèguent que cet accord de coopération constitue aussi la délégation d'une compétence à une entité fédérée.

A.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 prennent un deuxième moyen de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 22, 23 et 26 de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 8, 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8 et 12, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD).

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent qu'en ce qu'elles prévoient la possibilité d'exiger l'utilisation du CST pour accéder à certains lieux ou pour exercer certaines activités, les dispositions attaquées constituent une ingérence dans le droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, dans le droit à l'épanouissement culturel et social et dans le droit de s'assembler paisiblement, dont la nécessité n'est pas démontrée au regard des objectifs poursuivis.

Dans une deuxième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les personnes qui ne disposent pas d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement, d'une part, et celles qui disposent d'un de ces certificats, voire de ces deux certificats, en ce que les premières ne pourront plus accéder aux lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 ou exercer les activités visées par celui-ci, alors que la vaccination n'est pas obligatoire en l'état actuel du droit belge.

Dans une troisième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et

ceux des établissements qui ne sont pas visés par celui-ci, en ce que les premiers ne pourront accéder aux établissements concernés que sur la présentation du certificat COVID numérique de l'UE, contrairement aux seconds.

Dans une quatrième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les visiteurs des établissements visés par l'accord de coopération et les personnes qui y travaillent, en ce que le CST ne peut être exigé qu'en ce qui concerne les premiers.

A.3.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 prennent un troisième moyen de la violation de l'article 22 de la Constitution, du principe de légalité ainsi que du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 5, 6 et 9 du RGPD.

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées délèguent certains éléments essentiels du traitement de données au pouvoir exécutif, notamment quant à la définition des établissements relevant des secteurs culturel, festif et récréatif, quant à la définition des événements de masse et quant à la définition des conditions auxquelles l'accès peut être obtenu sur la base d'un certificat COVID numérique de l'Union européenne ou sur la base d'autres mesures.

Dans une deuxième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées ne permettent pas d'appréhender avec suffisamment de clarté et de précision les situations dans lesquelles les données à caractère personnel des personnes concernées peuvent ou doivent être traitées, notamment à l'occasion des foires commerciales et des congrès, ni les personnes habilitées à générer et à lire le certificat COVID numérique de l'UE au moyen du module CST de l'application *COVIDScan* et habilitées à demander le document d'identité de la personne concernée.

Dans une troisième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées autorisent les entités fédérées concernées à prévoir une utilisation facultative du CST, alors qu'une ingérence dans les droits au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel relatives à la santé n'est possible que lorsque cela est absolument nécessaire pour atteindre l'objectif que cette ingérence poursuit, ce que ce caractère facultatif ne démontre pas.

A.4. Le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon., le Collège de la Commission communautaire française et le Gouvernement de la Communauté germanophone (ci-après : les parties adverses) soutiennent que ces différents moyens, en chacune de leurs branches, ne sont pas sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

#### *En ce qui concerne l'affaire n° 7666*

A.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 prennent un moyen unique de la violation, par les dispositions attaquées, de l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des articles 10, 11, 12, 13, 14, 14*bis*, 16, 19, 22, 22*bis*, 23, 25, 26, 27 et 187 de la Constitution, et, pour autant que nécessaire, de la violation de l'article 5, § 1er, I, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec les articles 128, 161 et 187 de la Constitution, et lu isolément ou en combinaison avec les articles 1er, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 et 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 2 du Quatrième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2, 4, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 17 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 17, 20, 21, 47, 48 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe «*fraus omnia corrumpit*», avec le principe «*tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché*» tel qu'il était déjà mentionné dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, avec le principe de bonne législation, avec le principe général de la transparence, avec le principe général de la dignité humaine, avec le principe général du droit à un procès équitable et d'accès à un juge, avec le principe général d'égalité des citoyens devant les charges publiques notamment consacré par l'article 16 de la Constitution, avec le principe de bonne foi, avec le principe de l'interdiction du contournement de la règle de droit, avec le principe selon lequel il ne peut être porté atteinte à un droit fondamental de manière indirecte ou détournée comme en témoigne la jurisprudence relative à la

discrimination indirecte et avec le principe du monopole de la force et de la coercition de l'État, et lus à la lumière de la loi du 10 avril 1990 « réglementant la sécurité privée et particulière », et en particulier ses articles 2 à 13 et 13.9 à 13.15, de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1977 « organisant la réparation des dommages provoqués par des prises et des pompages d'eau souterraine », de l'article 8 de la loi du 30 juillet 1979 « relative à la prévention des incendies et des explosions ainsi qu'à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile dans ces mêmes circonstances », de l'article 2.7.3.20, § 1er, du Code belge de la navigation, de l'article 31, 4°, de la loi du 1er août 1985 « portant des mesures fiscales et autres », des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil, de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de l'article 11 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, de l'article 25, § 1er, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 « portant les modalités d'application de la réglementation du chômage », de l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi du 20 juillet 1990 « relative à la détention préventive » et des articles 416 et 417 du Code pénal.

Ce moyen unique est divisé en vingt et une branches.

A.6.1. Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées rendent indirectement la vaccination obligatoire, alors que les droits des personnes non-vaccinées ne peuvent être restreints que lorsque la vaccination est rendue obligatoire par la loi.

A.6.2. Dans une deuxième branche, ces parties requérantes affirment que la différence de traitement entre les personnes vaccinées et les personnes non-vaccinées est fondée sur des faits erronés, contestables ou à tout le moins non transparents, et qu'elle n'est, dès lors, pas raisonnablement justifiée.

A.6.3. Dans une troisième branche, les parties requérantes allèguent que le CST a une portée manifestement déraisonnable, puisque les établissements horeca, visés par les dispositions attaquées, sont plus essentiels que certains lieux qui ne sont pas visés par ces dispositions, alors que l'exposé des motifs de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 affirme que le CST ne s'applique pas aux services essentiels.

A.6.4. Dans une quatrième branche, les parties requérantes relèvent qu'il n'existe aucune limitation technique à l'égard des personnes qui peuvent lire le certificat COVID numérique de l'UE, alors que les technologies modernes permettent d'en interdire la lecture aux personnes non autorisées.

A.6.5. Dans une cinquième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une discrimination entre les personnes non-vaccinées, en fonction de leur situation financière, eu égard au caractère onéreux des tests.

A.6.6. Dans une sixième branche, les parties requérantes observent que les dispositions attaquées n'envisagent pas la situation des personnes qui ne peuvent pas recevoir de vaccin en raison de contre-indications médicales.

A.6.7. Dans une septième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées ne prévoient pas de garanties procédurales suffisantes, et notamment l'intervention préalable d'un juge indépendant et impartial pour contester la décision de refus d'accès à un des lieux visés par les dispositions attaquées.

A.6.8. Dans une huitième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées ne garantissent pas le droit des citoyens d'accéder aux toilettes lorsqu'ils quittent leur domicile, ce qui peut notamment provoquer des cystites. Partant, les dispositions attaquées mettent en danger la santé de ceux-ci et violent le droit à la dignité humaine.

A.6.9. Dans une neuvième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent le droit à la vie privée en ce qu'elles obligent les visiteurs des lieux visés à dévoiler des informations personnelles, notamment quant à leur identité et à leur adresse.

A.6.10. Dans une dixième branche, les parties requérantes affirment que l'exclusion des activités visées par les dispositions attaquées revêt un caractère principalement punitif, de telle sorte qu'elles constituent des sanctions en matière pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, ces sanctions ne sauraient être prononcées que par un tribunal indépendant et impartial.



A.6.11. Dans une onzième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées créent une différence de traitement entre les personnes qui se font vacciner pour obtenir le CST et celles qui se font vacciner en vertu d'une obligation légale, en ce que la responsabilité des pouvoirs publics diffère en cas d'effets secondaires graves.

A.6.12. Dans une douzième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées créent une discrimination envers les jeunes de douze à quinze ans, puisque ceux-ci ne peuvent pas télécharger eux-mêmes l'application nécessaire à la présentation du CST et ne peuvent pas toujours utilement demander de l'aide à leurs parents.

A.6.13. Dans une treizième branche, les parties requérantes relèvent que les dispositions attaquées ne contiennent pas de mesure accompagnant les personnes qui n'ont pas accès à l'application mobile nécessaire au CST ou qui ne disposent pas des connaissances nécessaires pour utiliser le CST, de telle sorte que ces personnes sont discriminées.

A.6.14. Dans une quatorzième branche, les parties requérantes affirment que les dispositions attaquées poursuivent un but frauduleux, à savoir faire en sorte que les autorités publiques échappent à leur responsabilité en cas d'effets secondaires du vaccin.

A.6.15. Dans une quinzième branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées manquent de transparence et n'encouragent pas le débat public sur la question de la vaccination, contrairement à ce qui est exigé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt du 8 avril 2021 en cause *Vavříčka*.

A.6.16. Dans une seizième branche, les parties requérantes affirment qu'il n'existe aucune garantie que le système de code QR ne permette pas aux autorités de surveiller les déplacements des citoyens.

A.6.17. Dans une dix-septième branche, les parties requérantes soutiennent qu'il existe des mesures moins attentatoires aux libertés que celles qui sont prévues par les dispositions attaquées, par exemple l'utilisation d'un scanner de température.

A.6.18. Dans une dix-huitième branche, ces parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées autorisent le refus d'accès à certains lieux, sans néanmoins préciser l'étendue des pouvoirs des personnes chargées de contrôler le CST. Ce manque de clarté est préjudiciable au droit à la sécurité des citoyens.

A.6.19. Dans une dix-neuvième branche, les parties requérantes affirment qu'aucune restriction n'existe pour les personnes ayant refusé la vaccination contre la polio, qui est la seule obligatoire en Belgique. Partant, les dispositions attaquées créent une discrimination entre les personnes qui refusent le vaccin contre la polio et celles qui refusent le vaccin contre le COVID-19.

A.6.20. Dans une vingtième branche, les parties requérantes observent que les dispositions attaquées ne prévoient aucune exemption de l'utilisation du CST pour des activités particulièrement urgentes et nécessaires qui ne peuvent pas être reportées. Elles constituent par conséquent des mesures disproportionnées.

A.6.21. Dans une vingt et unième et dernière branche, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées traitent plus sévèrement les personnes qui refusent le vaccin contre le COVID-19 que celles qui refusent un vaccin légalement obligatoire.

A.6.22. En ce qui concerne le décret CST du 29 octobre 2021 uniquement, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent en outre que celui-ci viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ce décret rend l'utilisation du CST obligatoire pour les visiteurs qui se rendent dans les espaces intérieurs des établissements de restauration et des centres de fitness, et non pour les visiteurs d'autres centres sportifs, de foires, de congrès et d'installations relevant des secteurs culturel, associatif et festif. Selon elles, la pratique de certaines activités non visées par cette obligation ne permet pas de respecter la distanciation sociale ou de porter un masque, alors que cette impossibilité est la justification avancée par le législateur décréteur pour justifier l'obligation d'utiliser le CST, de sorte que cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée.

Les parties requérantes affirment par ailleurs que certains restaurateurs dotés de compétences techniques en matière de site web parviennent à contourner l'obligation d'utilisation du CST, ce qui est discriminatoire envers ceux qui n'ont pas les connaissances nécessaires pour ce faire.

A.7. Les parties adverses considèrent que ce moyen unique est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des « principes » et des dispositions législatives précités, puisqu'ils ne sont pas mentionnés par l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989. Pour le surplus, elles soutiennent que le moyen unique, en chacune de ses branches, n'est pas sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

*Quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable*

*En ce qui concerne l'affaire n° 7658*

A.8.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 soutiennent que les dispositions attaquées autorisent des atteintes particulièrement graves aux libertés individuelles des personnes physiques, parmi lesquelles les cinq premières parties requérantes, que l'ASBL « Notre Bon Droit » est fondée à défendre en vertu de son but statutaire, puisque l'accord de coopération du 27 septembre 2021 vise un grand nombre de lieux qu'une large proportion de la population fréquente au quotidien. Chaque utilisation du CST en vue d'accéder à ces lieux engendre en effet un traitement de données à caractère personnel, le cas échéant par des personnes différentes. Un tel traitement, à très grande échelle et par le biais d'applications mobiles, constitue un risque pour la sécurité des données traitées. Les dispositions attaquées constituent aussi des ingérences dans le droit à l'épanouissement culturel et social, dans le droit de s'assembler paisiblement et dans la liberté d'aller et venir, en ce qu'elles limitent l'accès à des lieux essentiels à l'équilibre social et mental de la population, en ce compris des parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques, alors que le lien social a déjà été fortement affaibli par les mesures de confinement et les autres mesures restrictives dues à la crise sanitaire.

A.8.2. L'ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux est encore plus importante pour les personnes qui ne disposent pas d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement. C'est le cas de certaines parties requérantes dans l'affaire n° 7658, qui ne souhaitent actuellement pas se faire vacciner contre le COVID-19. Pour pouvoir accéder aux lieux visés par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ces personnes devront systématiquement subir un test PCR ou un test antigénique. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 relèvent que la durée de validité de ces tests est, respectivement, de 48 et de 24 heures, de sorte qu'une personne non vaccinée ou non rétablie qui aspire à une vie sociale, culturelle et sportive normale sera tenue de se soumettre à un nombre particulièrement élevé de tests. Selon ces parties requérantes, ces tests ne sont pas sans risque pour la santé. Ils peuvent causer des saignements et des blessures à la cloison nasale, voire provoquer des brèches de l'étage antérieur de la base du crâne associées à un risque de méningite. En outre, le coût élevé de ces tests a pour conséquence qu'une personne souhaitant mener une vie sociale, culturelle et sportive normale devra déboursier une centaine d'euros par semaine. Or, en l'état actuel du droit belge, la vaccination n'est pas obligatoire et elle ne peut donc pas constituer une base pour une différence de traitement entre les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées.

A.8.3. Pour le surplus, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques renvoient aux circonstances personnelles qu'elles ont chacune exposées pour démontrer leur intérêt à agir.

A.9.1. Les parties adverses soutiennent que les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques ne peuvent renvoyer à la démonstration de leur intérêt à agir pour démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, puisque cette notion suppose une atteinte beaucoup plus importante à la situation d'une partie que celle qui est requise pour pouvoir justifier d'un intérêt.

A.9.2. Par ailleurs, les parties adverses font valoir que la condition de l'existence du moyen sérieux ne se confond pas avec celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable et que, partant, le risque d'atteinte à plusieurs droits fondamentaux ne suffit pas à démontrer l'existence d'un risque d'une telle nature. En outre, les parties adverses soutiennent que les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 ne démontrent pas concrètement l'étendue du risque de préjudice qu'elles invoquent, mais qu'elles se contentent d'affirmations générales.

A.9.3. Les parties adverses affirment que le risque de préjudice financier invoqué par la troisième partie requérante dans l'affaire n° 7658, qui est une personne physique, n'est pas chiffré et qu'en outre, un tel risque n'est pas, en principe, grave et difficilement réparable, *a fortiori* lorsqu'il concerne une activité complémentaire dont on ne connaît pas l'importance.

A.9.4. Enfin, en ce qui concerne l'ASBL « Notre Bon Droit », les parties adverses soutiennent que l'atteinte au but statutaire d'une personne morale ne constitue pas un risque de préjudice grave et difficilement réparable, même si ce risque concerne les personnes physiques que la personne morale entend protéger dans la poursuite de son but statutaire.

*En ce qui concerne l'affaire n° 7666*

A.10.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 soutiennent que les dispositions attaquées violent leur droit à la dignité humaine en ce qu'elles ne leur permettent pas d'accéder normalement à l'intérieur des établissements horeca de la Région flamande, ce qui les empêche d'accéder aux toilettes de ceux-ci et les oblige à consommer en terrasse, le cas échéant dans le froid et le vent, ce qui constitue un risque pour leur santé ainsi qu'un sentiment d'humiliation qui ne peuvent pas être annulés rétroactivement. Elles affirment que la situation est similaire à celle des fouilles au corps systématiques dans les prisons. Par son arrêt n° 143/2013 du 30 octobre 2013, la Cour a jugé que celles-ci constituaient une atteinte grave à l'intégrité physique qui ne peut être réparée.

A.10.2. Par ailleurs, la troisième partie requérante dans cette affaire affirme qu'elle doit se déplacer régulièrement dans le cadre de son travail d'ingénieur civil et qu'elle ne pourra plus se rendre au restaurant à l'occasion de ces déplacements. En outre, elle craint l'extension du CST aux lieux de travail en tant que tels, ce qui lui causerait un préjudice financier ou d'autres conséquences désagréables, tel le harcèlement de son employeur.

En outre, la première partie requérante ne souhaite pas posséder un smartphone et soutient qu'il faut une semaine pour obtenir un certificat COVID numérique de l'UE sur papier, de telle sorte que cette solution n'est pas matériellement possible.

A.11.1. Les parties adverses soutiennent tout d'abord que la condition de l'existence du moyen sérieux ne se confond pas avec celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable et que, partant, le risque d'atteinte à plusieurs droits fondamentaux ne suffit pas à démontrer l'existence d'un risque d'une telle nature.

A.11.2. Les parties adverses affirment en outre que les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 ne démontrent pas concrètement le risque de préjudice grave et difficilement réparable qu'elles invoquent, mais qu'elles se contentent d'affirmations générales, dont certaines sont par ailleurs inexactes. C'est notamment le cas de l'interdiction d'accéder aux toilettes des établissements horeca invoquée par les parties requérantes, qui est en réalité possible sans CST, contrairement à ce qu'elles soutiennent.

A.11.3. La possibilité pour les entreprises d'imposer le CST sur le lieu de travail, dénoncé par la troisième partie requérante dans l'affaire n° 7666, est par ailleurs purement hypothétique. En outre, le risque de préjudice grave et difficilement réparable ne peut pas dépendre de l'adoption de règles ultérieures, mais doit trouver son origine dans les dispositions attaquées.

A.11.4. Enfin, les parties adverses affirment que la situation n'est pas comparable à celle qui a donné lieu à l'arrêt n° 143/2013 précité.

*Quant à la balance des intérêts*

A.12. Dans l'affaire n° 7658 et dans l'affaire n° 7666, les parties adverses demandent à la Cour, à titre subsidiaire, de rejeter la demande de suspension en procédant à une balance des intérêts en présence. Selon elles, les dispositions attaquées visent en effet à permettre l'instauration d'une mesure qui restreint temporairement l'exercice de certains droits fondamentaux pour précisément en protéger d'autres, dont certains, notamment le droit à la vie et à la santé, sont encore plus importants que ceux qui sont invoqués par les différentes parties requérantes dans ces affaires.

*Quant à la portée de la demande de suspension*

A.13. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 et les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent la suspension des dispositions qu'elles attaquent respectivement.

A.14.1. À titre subsidiaire, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent à la Cour de suspendre à tout le moins les dispositions attaquées dans cette affaire dans la mesure où elles permettent l'utilisation du CST dans les établissements horeca; dans la mesure où elles ne garantissent pas que les personnes non autorisées ont l'impossibilité technique de lire le certificat COVID numérique de l'UE; dans la mesure où elles ne prévoient pas que toute personne qui le souhaite doit être munie d'un document ou d'une application permettant de lire le certificat COVID numérique de l'UE même si elle n'a pas été vaccinée, n'a subi aucun test et n'a pas encore été exposée au COVID-19, que le CST ne peut pas être utilisé avant que toute personne qui le souhaite puisse être mise en sa possession et que le certificat COVID numérique de l'UE ne peut être lu que par des officiers de police au moyen d'une application qui ne peut être téléchargée que par un officier de police judiciaire ou par un officier de police administrative; dans la mesure où elles ne garantissent pas un accès général aux vaccinations et aux tests, tant d'un point de vue organisationnel que financier, tant que le CST sera utilisé, de telle sorte que cette utilisation ne constitue pas une obligation de vaccination; dans la mesure où elles ne prévoient pas une responsabilité civile objective pour le gouvernement qui rend obligatoire l'utilisation du CST ou qui facilite celle-ci en cas d'effets secondaires graves causés par la vaccination ou susceptibles d'avoir été causés par la vaccination ou, à défaut, dans la mesure où elles ne prévoient pas que, dans le cas de tels effets, ce gouvernement sera civilement responsable de la même manière qu'une autorité administrative qui rendrait la vaccination obligatoire, ou, à défaut, dans la mesure où elles ne prévoient pas que ce gouvernement sera civilement responsable de tels effets sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil; dans la mesure où elles ne prévoient pas que les citoyens belges peuvent être dispensés par le bourgmestre de leur lieu de domicile ou de résidence lorsqu'ils doivent accomplir une activité urgente et nécessaire, qui ne peut pas être reportée.

A.14.2. À titre infiniment subsidiaire, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent à la Cour de suspendre les dispositions attaquées dans la mesure où elles ne prévoient pas que le gouvernement qui rend obligatoire l'utilisation du CST ou qui facilite celle-ci est civilement responsable des effets secondaires graves causés par la vaccination ou susceptibles d'avoir été causés par la vaccination sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte*

B.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 demandent la suspension des actes donnant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 27 septembre 2021), à savoir :

- 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 »;

- le décret de la Communauté flamande du 1er octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 26 [lire : 27] septembre 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 »;

- le décret de la Communauté française du 30 septembre 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 »;

- le décret de la Communauté germanophone du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'Accord de coopération du 27 septembre 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 »;

- le décret de la Région wallonne du 30 septembre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 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 »;

- l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 30 septembre 2021 « 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 »;

- le décret de la Commission communautaire française du 30 septembre 2021 « 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 ».

B.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent la suspension des actes d'assentiment précités à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 28 octobre 2021), à savoir :

- la loi du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération législatif du 28 octobre 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 »;

- le décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 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 »;

- le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 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 »;

- le décret de la Communauté française du 28 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et 27 septembre 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 »;

- le décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'Accord de coopération du 28 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 »;



- l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 « 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 et 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 »;

- le décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « 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 ».

Enfin, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 demandent la suspension du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « relatif au COVID Safe Ticket » (ci-après : le décret CST du 29 octobre 2021).

B.2.1. 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 du 14 juillet 2021 « 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 » (ci-après : l'accord de coopération du 14 juillet 2021) constitue, selon l'article 2, § 1er, de cet accord, le fondement juridique pour le traitement de données à

caractère personnel nécessaire pour la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'Union européenne et pour la génération du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST) basée sur le certificat COVID numérique de l'Union européenne (UE).

Selon l'exposé général de cet accord de coopération, celui-ci procède de la « nécessité de limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » mais également « de tenir compte de la reprise des activités des citoyens telles qu'elles étaient avant la pandémie de COVID-19 » (*M.B.*, 23 juillet 2021, 3<sup>e</sup> édition, p. 76710).

B.2.2. L'accord de coopération du 14 juillet 2021 définit le certificat COVID numérique de l'Union européenne comme « un certificat interopérable sur un support papier ou un support numérique contenant des informations concernant le statut vaccinal, de test et/ou de rétablissement du titulaire, délivré dans le contexte de la pandémie du coronavirus COVID-19 » (article 1er, § 2, 2<sup>o</sup>). En vertu de l'article 3, § 1er, de cet accord de coopération, le certificat COVID numérique de l'UE permet la délivrance, la vérification et l'acceptation transfrontières du certificat de vaccination, du certificat de test et du certificat de rétablissement.

B.2.3. L'accord de coopération du 14 juillet 2021 définit le CST comme le résultat de l'analyse du certificat COVID numérique de l'UE au moyen de l'application *COVIDScan*, afin de régler l'accès à certains lieux ou à certains événements dans le contexte de la pandémie de coronavirus COVID-19 (article 1er, § 1er, 4<sup>o</sup>).

B.2.4. Dans sa version originale, l'accord de coopération du 14 juillet 2021 autorisait l'utilisation du CST pour régler l'accès à une expérience et un projet pilote, d'une part, et un événement de masse, d'autre part (article 1er, § 1er, 4<sup>o</sup>, 11<sup>o</sup> et 12<sup>o</sup>), et ce jusqu'au 30 septembre 2021 (article 33, § 1er, 3<sup>o</sup>).

B.3. Les demandes de suspension portent sur les actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, qui modifient l'accord de coopération du 14 juillet 2021, ainsi que sur la mise en œuvre de celui-ci par la Communauté flamande, par le décret CST du 29 octobre 2021.

B.4.1. L'accord de coopération du 27 septembre 2021 corrige certaines erreurs matérielles de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, étend le champ d'application matériel des articles définissant le cadre juridique du CST et prolonge la possibilité d'utiliser le CST après le 30 septembre 2021. Il prévoit qu'outre les expériences et projets pilotes ainsi que les évènements de masse, le CST peut être utilisé en vue d'autoriser l'accès aux établissements de l'horeca, aux centres de sport et de fitness, aux foires commerciales et aux congrès, aux établissements qui relèvent des secteurs culturel, festif et récréatif, aux établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables et, enfin, aux dancings et aux discothèques.

L'exposé général de l'accord de coopération du 27 septembre 2021 mentionne :

« L'accord de coopération du 14 juillet 2021 a introduit l'utilisation du COVID Safe Ticket pour les évènements de masse et les projets pilotes et a également stipulé que cette mesure ne s'appliquait que jusqu'au 30 septembre 2021. Compte tenu du fait que, d'une part, la situation épidémiologique en Belgique reste précaire et que, dans certaines parties du pays, les infections par le coronavirus COVID-19 sont à nouveau en hausse, et, d'autre part, qu'une résurgence du virus ne peut jamais être exclue, le COVID Safe Ticket pourrait à ce moment-là être un instrument utile pour éviter que toute une série d'activités ne doivent à nouveau être restreintes ou que des secteurs ne doivent être fermés. En effet, le COVID Safe Ticket s'est avéré et continue d'être un outil important pour faciliter la relance économique et sociale de la société. L'alternative dans laquelle notre société devrait retomber dans un nouveau confinement doit être évitée autant que possible. L'utilisation du COVID Safe Ticket a pour but de permettre la sortie de la crise et d'éviter autant que possible les fermetures. Il est donc jugé nécessaire d'autoriser l'utilisation du COVID Safe Ticket pour une période allant au-delà du 30 septembre 2021 ».

B.4.2. L'accord de coopération du 28 octobre 2021 corrige certaines erreurs matérielles de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, et y apporte diverses modifications en vue de gérer plus efficacement la situation sanitaire lors de la déclaration d'une urgence épidémique au sens de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021).

B.5. L'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021 énumère

de manière exhaustive les lieux dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST. Il appartient ensuite aux entités fédérées, ou à l'autorité fédérale en cas de situation d'urgence épidémique au sens de la loi du 14 août 2021, de mettre en œuvre cet accord de coopération et de décider le cas échéant d'imposer effectivement par une disposition législative la présentation du CST pour accéder à ces lieux.

B.6. Par le décret CST du 29 octobre 2021, la Communauté flamande a mis en œuvre l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021.

#### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

B.7.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.7.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par les actes attaqués; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.8. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 sont des personnes physiques ne disposant pas de CST qui fréquentent régulièrement les établissements horeca, dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST en vertu de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021. Par le décret CST du 29 octobre 2021, la Communauté flamande a effectivement rendu obligatoire la présentation du CST. Partant, ces

parties requérantes sont susceptibles d'être affectées par les actes attaqués dans l'affaire n° 7666 en ce qu'elles n'ont plus accès aux établissements horeca en Région flamande.

B.9.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques affirment qu'elles fréquentent régulièrement les lieux visés par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST, dans le cadre de leurs activités de loisir, dans le cadre d'une formation professionnelle ainsi que pour rendre visite à des proches. La cinquième partie requérante est en outre amenée à visiter certains de ces lieux dans le cadre de son activité professionnelle d'indépendant complémentaire. Certaines de ces parties indiquent qu'elles ne sont par ailleurs pas vaccinées contre le COVID-19.

B.9.2. La circonstance que l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ne rend pas lui-même obligatoire la présentation du CST pour accéder aux lieux qu'il vise, puisqu'il incombe aux entités fédérées ou à l'autorité fédérale d'imposer cette obligation par un acte normatif ultérieur, n'empêche pas que ces parties requérantes soient susceptibles d'être affectées par les dispositions qu'elles attaquent, puisque ces dispositions visent à donner assentiment à l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ce dernier, d'une part, énumérant de manière exhaustive les lieux pour lesquels la présentation du CST peut être exigée et, d'autre part, précisant la manière dont les données à caractère personnel sont traitées, ce qui fait l'objet du recours en annulation et de la demande de suspension dans cette affaire.

B.10. Dès lors qu'il faut considérer à ce stade que ces parties requérantes disposent d'un intérêt au recours, il n'y a pas lieu d'examiner si l'ASBL « Notre Bon Droit » dispose également d'un intérêt à agir.

B.11. L'examen limité de la recevabilité des recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre des demandes de suspension ne fait pas apparaître que les recours en

annulation – et donc les demandes en suspension – doivent être considérés comme irrecevables.

*Quant aux conditions de la suspension*

B.12. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave et difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

*Quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable*

B.13. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de cette norme cause aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ladite norme.

Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1°, de cette loi, les personnes qui forment une demande de suspension doivent exposer, dans leur requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elles demandent l'annulation risque de leur causer un préjudice grave et difficilement réparable.

Ces personnes doivent notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.14.1. L'ASBL « Notre Bon Droit » fait valoir que les dispositions attaquées dans l'affaire n° 7658 permettent des atteintes graves aux droits fondamentaux des citoyens belges dans le cadre de la pandémie de coronavirus.

B.14.2. Lorsqu'il s'agit d'apprécier la gravité et le caractère difficilement réparable d'un préjudice, une association sans but lucratif qui défend des principes ou protège un intérêt collectif ne peut être confondue avec les personnes physiques affectées dans leur situation personnelle, auxquelles ces principes ou cet intérêt sont relatifs.

En tant qu'il vise l'atteinte aux droits fondamentaux dont la défense forme le but statutaire de cette partie requérante, le préjudice invoqué est un préjudice purement moral résultant de l'adoption de dispositions législatives dont la partie requérante allègue qu'elles sont contraires aux principes que cette partie a pour objet de défendre. Ce préjudice n'est pas difficilement réparable, puisqu'il disparaîtrait en cas d'annulation des dispositions attaquées.

B.14.3. Indépendamment de la question de savoir si l'ASBL justifie de l'intérêt à agir qui est requis (B.10), la demande de suspension ne saurait, en ce qui la concerne, être accueillie.

B.15.1. Les autres parties requérantes dans l'affaire n° 7658 sont cinq personnes physiques. Elles soutiennent que les dispositions attaquées portent atteinte à l'équilibre social et mental de la population en général et, en particulier, à celui des parties requérantes, en ce qu'elles permettent de soumettre l'accès à certains lieux essentiels à cet équilibre à la présentation du CST. À titre d'illustration, les parties requérantes renvoient à des lieux qu'elles souhaitent visiter dans le cadre de leurs loisirs, tels que les établissements horeca et les théâtres. Elles évoquent également les visites à des personnes vulnérables qui séjournent dans des établissements de soins résidentiels et la visite à une foire commerciale dans le cadre d'une activité exercée à titre d'indépendant complémentaire.

B.15.2. En ce que les parties requérantes renvoient au préjudice que la population en général subirait à la suite des dispositions attaquées, il ne s'agit pas d'un préjudice personnel et, partant, il ne peut pas être invoqué à l'appui de leur demande de suspension.

B.15.3. Certes, l'introduction du CST peut, pour les personnes qui n'en disposent pas, avoir pour conséquence que l'accès à certaines activités, qu'elles perçoivent comme étant agréables, indiquées ou utiles, est impossible temporairement. Toutefois, les préjudices invoqués par les parties requérantes n'ont pas un effet tel qu'ils puissent être considérés comme des préjudices graves.

B.16.1. Ensuite, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques soutiennent qu'en ce qui concerne les personnes qui ne disposent pas d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement, comme c'est le cas de certaines d'entre elles, les dispositions attaquées entraînent l'obligation de subir fréquemment un test PCR ou un test antigénique. Selon elles, cette obligation engendre certains risques pour la santé « puisque les tests précités peuvent causer des saignements et des blessures à la cloison nasale, voire provoquer des brèches de l'étage antérieur de la base du crâne associées à un risque de méningite ». Ces tests entraînent également des frais supplémentaires. Les parties requérantes estiment à hauteur de 100 euros par semaine le coût de ces tests pour une personne qui aspire à une vie sociale, culturelle et sportive normale.

B.16.2. Même si le fait de subir les tests précités peut être perçu comme désagréable par certaines personnes, ils ne sont pas à ce point invasifs qu'ils causeraient un préjudice physique grave. Les parties requérantes n'apportent pas d'éléments précis et concrets qui démontrent la gravité et le risque que les tests précités entraîneraient pour leur intégrité physique. Le préjudice invoqué est dès lors trop vague et trop hypothétique pour qu'il soit considéré comme un préjudice grave.

Le simple risque de subir une perte financière ne constitue pas, en principe, un risque de préjudice grave difficilement réparable.

B.17.1. Enfin, les parties requérantes dans l'affaire n° 7658 qui sont des personnes physiques soutiennent que les dispositions attaquées entraînent un risque pour la sécurité des



données à caractère personnel traitées sur la base de celles-ci, car chaque présentation du CST en vue d'accéder aux lieux visés par ces dispositions engendre un traitement de données à caractère personnel, le cas échéant par des personnes différentes.

B.17.2. Les données à caractère personnel que le CST contient se limitent aux données d'identité du titulaire, à savoir les nom et prénom et la durée de validité du CST. Les parties requérantes n'avancent pas d'éléments concrets et précis desquels il apparaîtrait que leurs données à caractère personnel feraient possiblement l'objet de fuites ou d'abus, en attendant que la Cour se prononce sur le fond de l'affaire. Le préjudice invoqué n'est qu'hypothétique et ne saurait justifier la suspension des dispositions attaquées.

B.18.1. À l'appui de leur préjudice grave difficilement réparable, les parties requérantes dans l'affaire n° 7666 allèguent en premier lieu que les dispositions attaquées ont pour conséquence qu'elles ne peuvent plus se déplacer librement sur le territoire de la Région flamande, puisqu'elles n'ont plus accès ou n'ont plus un accès normal aux cafés et aux restaurants qui ne disposent pas d'espaces extérieurs. Elles soutiennent que, si des espaces extérieurs sont effectivement disponibles, leur utilisation obligatoire dans le vent ou le froid affecterait leur intégrité physique et leur dignité humaine.

B.18.2. D'abord, il y a lieu d'observer que les déplacements quotidiens des citoyens n'impliquent pas nécessairement qu'ils doivent s'accompagner de la fréquentation d'un café ou d'un restaurant, à tout le moins pas dans le cadre de leur vie professionnelle. Pour autant que tel soit le cas pour les parties requérantes et qu'elles doivent être privées temporairement de telles activités ou qu'elles ne puissent utiliser que les espaces extérieurs dans les établissements horeca, cette obligation peut être désagréable pour elles. Le préjudice invoqué n'a toutefois pas un effet tel qu'il puisse être considéré comme un préjudice grave ou difficilement réparable. Les parties requérantes ne peuvent en aucun cas être suivies lorsqu'elles comparent cet effet à celui qu'ont les fouilles au corps sur l'intégrité corporelle.

Quant à l'interdiction d'utiliser les toilettes dans les établissements horeca, dénoncée par ces parties requérantes, force est de constater que le décret CST du 29 octobre 2021 n'interdit pas cette utilisation, puisqu'il précise que l'obligation de présentation du CST pour accéder à l'intérieur des établissements horeca ne vaut pas pour « l'accès de courte durée non destiné à

la consommation au sein de l'établissement, moyennant le port d'un masque buccal » (article 5, § 2, 1°, b)).

B.19. Enfin, la première partie requérante n'expose pas de faits concrets et précis permettant d'apprécier la réalité et, partant, la gravité du préjudice qui découlerait, selon elle, de l'impossibilité d'obtenir un CST sur papier en moins d'une semaine pour les personnes qui ne disposent pas de smartphone. Elle se contente d'une affirmation générale fondée sur un article de presse en ligne et ne démontre pas en quoi il lui est impossible d'imprimer elle-même un CST depuis un ordinateur.

B.20. Il découle de ce qui précède que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application immédiate des dispositions attaquées risque de leur causer un préjudice grave et difficilement réparable.

Étant donné que l'une des conditions requises par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'est pas remplie, la demande de suspension ne peut être accueillie. Partant, il n'y a pas non plus lieu de statuer sur les demandes subsidiaires des parties requérantes dans l'affaire n° 7666.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les demandes de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 janvier 2022.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul