



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 21/2022
van 3 februari 2022
Rolnummer : 7685**

In zake : de vordering tot schorsing van de wet van 29 oktober 2021, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 oktober 2021, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 oktober 2021, van het decreet van het Waalse Gewest van 28 oktober 2021, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 «houdende instemming met het [wetgevend] samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België », ingesteld door Bernadette Weyers en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune en E. Bribosia, bijgestaan door de griffier F. Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de vordering en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 november 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 29 november 2021, is een vordering tot schorsing van de wet van 29 oktober 2021, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 oktober 2021, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 oktober 2021, van het decreet van het Waalse Gewest van 28 oktober 2021, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het [wetgevend] samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het

samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 oktober 2021, tweede editie) ingesteld door Bernadette Weyers, Dominique Liesse, Frédéric Porphyre, Sylvie Leblanc, Valérie Colon en de vzw « Notre Bon Droit », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. de Bandt, Mr. R. Gherghinaru en Mr. L. Panepinto, advocaten bij de balie te Brussel.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderen de verzoekende partijen eveneens de vernietiging van dezelfde normen.

Bij beschikking van 1 december 2021 heeft het Hof de terechtzitting voor de debatten over de vordering tot schorsing bepaald op 22 december 2021, na de in artikel 76, § 4, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof bedoelde overheden te hebben uitgenodigd hun eventuele schriftelijke opmerkingen, in de vorm van een memorie, uiterlijk op 17 december 2021 in te dienen en een afschrift ervan binnen dezelfde termijn aan de verzoekende partijen mee te delen.

Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door :

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Ministerraad, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering en het College van de Franse Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys, advocaat bij de balie te Gent;

- de Regering van de Duitstalige Gemeenschap, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys;

- de Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys.

Op de openbare terechtzitting van 22 december 2021 :

- zijn verschenen :

. Mr. P. de Bandt, Mr. L. Panepinto en Mr. V. Heinen, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen;

. Mr. M. Feys en Mr. C. Caillet, tevens *loco* Mr. E. Jacobowitz, advocaten bij de balie te Brussel, voor het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Ministerraad, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Regering van de Duitstalige Gemeenschap en de Vlaamse Regering;

- hebben de rechters-verslaggevers M. Pâques en Y. Kherbache verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

A.1.1. De verzoekende partijen zijn vijf natuurlijke personen, enerzijds, en de vzw « Notre Bon Droit », anderzijds. Zij vorderen de vernietiging en de schorsing van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 « strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (hierna : het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021).

A.1.2. De verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, voeren aan dat zij doen blijken van een belang om in rechte te treden omdat de in die zaak bestreden bepalingen hun grondrechten, met name het recht op eerbiediging van het privéleven dat wordt gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing dat wordt gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, en het recht om vreedzaam te vergaderen dat wordt gewaarborgd bij artikel 26 van de Grondwet, rechtstreeks aantasten.

Het samenwerkingsakkoord waarmee de in die zaak bestreden bepalingen instemmen, voorziet in de mogelijkheid om, in een epidemische noodsituatie, de toegang tot een zeer groot aantal plaatsen te reglementeren door middel van het COVID Safe Ticket (hierna : het CST), hetgeen een verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt. Die verzoekende partijen bevestigen dat zij die plaatsen heel regelmatig bezoeken, waardoor zij verplicht worden zich te onderwerpen aan een vaccinatie tegen COVID-19 of aan een intrusieve test, en een verwerking van zeer gevoelige persoonsgegevens te ondergaan. Zij voeren overigens aan dat de bestreden bepalingen een verholde vaccinatieplicht inhouden voor diegenen die een normaal leven willen leiden. Wat betreft de verzoekende partijen die zich niet wensen te laten vaccineren, impliceert het voorleggen van het CST een verplichting om zich heel regelmatig te laten testen, en ook, sinds de wijziging waarin het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 voorziet, in een epidemische noodsituatie, hetgeen in de praktijk onuitvoerbaar is – *a fortiori* voor diegenen die geen smartphone hebben –, en financieel onhaalbaar.

Daarnaast toont elk van die verzoekende partijen aan op welke manier de bestreden bepalingen haar persoonlijke situatie raken, vermits bepaalde activiteiten niet meer mogelijk zijn zonder vertoon van het CST, in een epidemische noodsituatie. De eerste verzoekende partij kan niet langer een bezoek brengen aan een familielid dat in een woonzorgcentrum verblijft. De tweede verzoekende partij kan niet langer badminton spelen, terwijl zij die sport gedurende gemiddeld tien uur per week beoefent. De derde verzoekende partij kan niet langer deelnemen aan de handelsbeurzen in het kader van de uitoefening van haar activiteit van sommelier-cavist, die zij uitoefent als zelfstandige in bijberoep. De vierde verzoekende partij kan niet langer naar de sportzaal, de bioscoop en het theater gaan - waarvoor zij een abonnement heeft -, noch andere personen ontmoeten in restaurants of cafés. De vijfde verzoekende partij moet de door haar aangevatte opleiding tot yogalerares stopzetten.

De vijf verzoekende partijen, natuurlijke personen, stellen ten slotte dat zij ook rechtstreeks door de bestreden bepalingen worden geraakt omdat, indien het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet zou zijn aangenomen, de deelentiteiten niet meer bevoegd zouden zijn om, na de afkondiging van een epidemische noodsituatie, een verwerking in te voeren van gegevens die noodzakelijk zijn voor het uitgebreide gebruik van het CST, in het bijzonder wat betreft de voorzieningen die zijn opgesomd in artikel 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

A.1.3. De vzw « Notre Bon Droit » zet uiteen dat zij de grondrechten van de Belgische burgers verdedigt in het kader van de aanpak van de COVID-19-pandemie, hetgeen een doel van collectief belang vormt dat onderscheiden is van het algemeen belang. Zij verklaart dat dit statutair doel actief wordt nagestreefd, meer bepaald door het organiseren van activiteiten, het verspreiden van informatie op de website van die vzw en het instellen van verschillende rechtsvorderingen.

De vzw « Notre Bon Droit » is van mening dat de bestreden bepalingen haar maatschappelijk doel raken, vermits personen die zich willen begeven naar de plaatsen die door het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, worden beoogd, geen andere keuze hebben dan de verwerking van hun persoonsgegevens te aanvaarden en zich aan de toegangsvoorwaarden te onderwerpen, en vermits het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 de deeltentiteiten toelaat dat systeem uit te breiden in een epidemische noodsituatie, wat voordien niet het geval was. Zij voert overigens aan dat de in het geding zijnde maatregel een verkapte vaccinatieplicht inhoudt voor niet-gevaccineerde personen die een normaal leven willen leiden. De bestreden bepalingen vormen bijgevolg zeer aanzienlijke beperkingen van de vrijheid van vergadering en vereniging, van het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en van het recht op eerbiediging van het privéleven.

Ten aanzien van het ernstige karakter van de middelen

A.2. De verzoekende partijen leiden een eerste middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten.

In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de deeltentiteiten niet bevoegd zijn, op gebied van preventieve geneeskunde, om de toegang tot een groot aantal sectoren en activiteiten te regelen door middel van het CST. In zoverre zij een verkapte vaccinatieplicht invoert, valt die regelgeving onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake profylactische maatregelen of, in elk geval, onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake bestuurlijke politie.

In ondergeschikte orde voeren de verzoekende partijen aan dat, indien de deeltentiteiten wel bevoegd zouden zijn voor die regelgeving, het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 die bevoegdheid van de deeltentiteiten inperkt door de uitoefening van die bevoegdheid afhankelijk te stellen van een eenzijdige beslissing van de federale overheid (tweede onderdeel). Dat samenwerkingsakkoord voorziet overigens in een afbakening van de bevoegdheden van de federale overheid en van de deeltentiteiten (derde onderdeel), en voert ook de delegatie van een bevoegdheid aan een deeltentiteit door (vierde onderdeel), alsook van een uitvoeringsbevoegdheid aan de federale Regering (vijfde onderdeel), wat niet mogelijk is in het kader van een samenwerkingsakkoord.

A.3. De verzoekende partijen leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van artikel 22 van de Grondwet, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat vervat is in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met de artikelen 5 en 6 van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) »(hierna : de AVG), alsook met het beginsel van rechtszekerheid.

De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen de voormelde bepalingen en beginselen schenden wegens de ontstentenis in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 van een regelgeving betreffende het gebruik van het CST om de toegang tot bepaalde plaatsen en activiteiten aan voorwaarden te koppelen en betreffende de delegatie aan de uitvoerende macht om concrete uitvoeringsmodaliteiten te bepalen (eerste onderdeel). Zij bekritisieren de verwijzing naar de regelgeving die geldig is of was tot 31 oktober 2021, in zoverre die regelgeving onmogelijk te bepalen is (tweede onderdeel), alsook de regel volgens welke de door de deeltentiteiten genomen maatregelen niet in conflict mogen komen met de maatregelen die zijn genomen door de federale overheid krachtens de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie », gelet op het ambigue karakter van die regel (derde onderdeel). De verzoekende partijen bekritisieren ook de aan de burgemeesters en aan de gouverneurs toegewezen bevoegdheid, gelet op het weinig begrijpelijke karakter ervan en de nutteloosheid ervan (vierde onderdeel), alsook de tegenstrijdigheid tussen meerdere bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 (vijfde onderdeel).

A.4. De verzoekende partijen leiden een derde middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 36, lid 4, van de AVG, in zoverre de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit hebben gevraagd alvorens in te stemmen met dat akkoord.

A.5. De Ministerraad, de Vlaamse Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapsregering, de Waalse Regering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna : de tegenpartijen) voeren aan dat die verschillende middelen, in geen van hun onderdelen, ernstig zijn in de zin van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

Ten aanzien van het risico op een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel

A.6.1. De verzoekende partijen voeren aan dat de bestreden bepalingen een bijzonder ernstige aantasting toestaan van de individuele vrijheden van de natuurlijke personen – waaronder de eerste vijf verzoekende partijen -, die de vzw « Notre Bon Droit » terecht verdedigt krachtens haar statutair doel, vermits het gebruik van het CST dat in een epidemische noodsituatie wordt toegestaan door het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, in navolging van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, een groot aantal plaatsen beoogt die een ruim deel van de bevolking dagelijks aandoet. Het tonen van het CST om tot die plaatsen toegang te verkrijgen, gaat immers gepaard met een verwerking van persoonsgegevens, in voorkomend geval door verschillende personen. Een dergelijke verwerking, op zeer grote schaal en door middel van mobiele applicaties, houdt een risico in voor de beveiliging van de verwerkte gegevens. De bestreden bepalingen vormen ook een inmenging in het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing, in het recht om vreedzaam te vergaderen en in het recht op bewegingsvrijheid, in zoverre zij de toegang beperken tot plaatsen die essentieel zijn voor het sociale en mentale evenwicht van de bevolking, met inbegrip van de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn, terwijl de sociale banden reeds sterk zijn verzwakt door de quarantainemaatregelen en de andere restrictieve maatregelen die te wijten zijn aan de gezondheids crisis.

A.6.2. De inmenging in de uitoefening van de grondrechten is nog aanzienlijker voor diegenen die niet over een vaccinatie- of herstelcertificaat beschikken. Dat is het geval voor sommige verzoekende partijen, die zich thans niet willen laten vaccineren tegen COVID-19. Om toegang te verkrijgen tot de plaatsen die worden beoogd in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, moeten die personen systematisch een PCR-test of een antigeentest ondergaan. De verzoekende partijen wijzen erop dat de geldigheidsduur van die tests respectievelijk 48 en 24 uur bedraagt, zodat een niet-gevaccineerde of niet-herstelde persoon die sterk verlangt naar een normaal sociaal, cultureel en sportief leven, zich verplicht zal moeten onderwerpen aan een bijzonder hoog aantal tests. Volgens die verzoekende partijen zijn die tests niet zonder risico voor de gezondheid. Zij kunnen bloedingen en verwondingen aan het neustussenschot veroorzaken, en zelfs openingen in het voorhoofdsbeen van de schedelbasis. De hoge kostprijs van die tests heeft bovendien tot gevolg dat iemand die een normaal sociaal, cultureel en sportief leven wil leiden, ongeveer 100 euro per week zal moeten neertellen. Bij de huidige stand van het Belgische recht is vaccinatie echter niet verplicht en kan zij dus geen grondslag vormen voor een verschil in behandeling tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden.

A.6.3. Voor het overige verwijzen de verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, naar de persoonlijke omstandigheden die zij ieder hebben uiteengezet om hun belang om in rechte te treden aan te tonen.

A.7.1. De tegenpartijen voeren aan dat de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn niet mogen verwijzen naar de bewijsvoering van hun belang om in rechte te treden teneinde het bestaan aan te tonen van een risico op een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel, omdat dit laatste begrip een veel ingrijpendere aantasting van de situatie van een partij veronderstelt dan die welke vereist is om een belang aan te tonen.

A.7.2. De tegenpartijen doen overigens gelden dat de voorwaarde van het bestaan van een ernstig middel niet samenvalt met die van een risico op een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel, en dat bijgevolg het risico van aantasting van verschillende grondrechten niet volstaat om het bestaan van een dergelijk risico aan te tonen. Bovendien voeren de tegenpartijen aan dat de verzoekende partijen niet concreet de omvang aantonen van het door hen aangevoerde risico van nadeel, maar dat zij zich beperken tot algemene beweringen.

A.7.3. De tegenpartijen verklaren dat het risico van financieel nadeel dat wordt aangevoerd door de derde verzoekende partij niet is becijferd en dat bovendien een dergelijk risico in principe niet ernstig noch moeilijk te herstellen is, *a fortiori* wanneer het een nevenactiviteit betreft waarvan de omvang niet gekend is.

A.7.4. Wat ten slotte de vzw « Notre Bon Droit » betreft, voeren de tegenpartijen aan dat de aantasting van het statutair doel van een rechtspersoon geen risico op een ernstig en moeilijk te herstellen nadeel vormt, zelfs wanneer dat risico betrekking heeft op de natuurlijke personen die de rechtspersoon wil beschermen bij het nastreven van zijn statutair doel.

Ten aanzien van de belangenafweging

A.8. De tegenpartijen verzoeken het Hof, in ondergeschikte orde, om de vordering tot schorsing te verwerpen door de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. Volgens hen hebben de bestreden bepalingen immers tot doel de invoering mogelijk te maken van een maatregel die de uitoefening van bepaalde grondrechten tijdelijk beperkt, precies om andere grondrechten te beschermen waarvan sommige, zoals het recht op leven en op gezondheid, nog belangrijker zijn dan die welke door de verzoekende partijen worden aangevoerd.

Ten aanzien van het verzoek tot samenvoeging van de zaken nrs. 7658 en 7685

A.9. De verzoekende partijen vragen om de zaak nr. 7685 samen te voegen met de zaak nr. 7658, gelet op de duidelijke samenhang tussen die twee zaken.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1. De verzoekende partijen vorderen de schorsing van de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 « strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (hierna, respectievelijk : het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 en het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021), namelijk :

- de wet van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de

Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België »;

- het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België »;

- het decreet van de Franse Gemeenschap van 28 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België »;

- het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België »;

- het decreet van het Waalse Gewest van 28 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België »;

- de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België en tot wijziging van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie »;

- het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 29 oktober 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België ».

B.2.1. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 vormt, luidens artikel 2, § 1, van dat akkoord, de rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig zijn voor de opmaak en afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat en voor het genereren van het COVID Safe Ticket (hierna : het CST) op basis van het digitaal EU-COVID-certificaat.

Volgens de algemene toelichting van dat samenwerkingsakkoord gaat dat laatste uit van de noodzaak om « de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », maar tevens om « rekening [te houden] met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals deze werden uitgeoefend vóór de COVID-19-pandemie » (*Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, 3^{de} editie, p. 76710).

B.2.2. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 definieert het digitaal EU-COVID-certificaat als « een interoperabel certificaat op een papieren drager of een digitale drager met informatie over de vaccinatie-, test- en/of herstelstatus van de houder, afgegeven in de context van de COVID-19-pandemie » (artikel 1, § 2, 2^o). Op grond van artikel 3, § 1, van dat samenwerkingsakkoord maakt het digitaal EU-COVID-certificaat de afgifte, de grensoverschrijdende verificatie en aanvaarding mogelijk van het vaccinatiecertificaat, testcertificaat en herstelcertificaat.

B.2.3. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 definieert het CST als het resultaat van de lezing van het digitaal EU-COVID-certificaat middels de *COVIDScan*-applicatie teneinde de toegang tot bepaalde plaatsen of bepaalde evenementen in de context van de coronavirus-COVID-19-pandemie te regelen (artikel 1, § 1, 4^o).

B.2.4. In de oorspronkelijke versie ervan stond het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 het gebruik van het CST toe om de toegang te regelen tot een proef- en pilootproject, enerzijds, en tot een massa-evenement, anderzijds (artikel 1, § 1, 4^o, 11^o en 12^o), en dit tot 30 september 2021 (artikel 33, § 1, 3^o).

B.3. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 « strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » corrigeert bepaalde materiële vergissingen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, breidt het materiële toepassingsgebied uit van de artikelen die het juridisch kader van het CST

definiëren en verlengt de mogelijkheid om het CST te gebruiken tot na 30 september 2021. Het bepaalt dat, naast de proef- en pilootprojecten, alsook de massa-evenementen, het CST kan worden gebruikt om de toegang toe te staan tot de horecavoorzieningen, de sport- en fitnesscentra, de handelsbeurzen en congressen, de voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector, de voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen en, ten slotte, de dancings en discotheken.

In de algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 wordt vermeld :

« In het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 werd het gebruik van het COVID Safe Ticket ingevoerd voor massa-evenementen en proef- en pilootprojecten en werd tevens bepaald dat deze maatregel maar van toepassing was tot en met 30 september 2021. Gezien enerzijds de epidemiologische situatie in België nog altijd precair blijft en de besmettingen met het coronavirus COVID-19 in sommige delen van het land opnieuw in stijgende lijn zijn en gezien anderzijds het feit dat een heropflakking van het virus nooit uit te sluiten valt, kan het COVID Safe Ticket op dat ogenblik een nuttig instrument zijn om te vermijden dat een hele reeks activiteiten opnieuw moet worden beperkt of sectoren dienen te worden gesloten. Inderdaad, het COVID Safe Ticket is een belangrijk instrument gebleken en is dat nog altijd voor de economische en sociale heropstart van de maatschappij. Het alternatief dat onze maatschappij weer zou dienen af te glijden in een nieuwe lockdown dient zoveel als mogelijk te worden vermeden. Het gebruik van het COVID Safe Ticket heeft dan ook als doel om uit de crisis te raken en sluitingen zoveel als mogelijk te vermijden. Daarom wordt het noodzakelijk geacht om voor een periode langer dan 30 september 2021 het gebruik van het COVID Safe Ticket toe te staan ».

B.4. Het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 corrigeert bepaalde materiële vergissingen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en brengt daarin verschillende wijzigingen aan teneinde de gezondheidssituatie doeltreffender te beheren bij de afkondiging van een epidemische noodsituatie in de zin van de wet 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (hierna : de wet van 14 augustus 2021).

B.5. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, somt op exhaustieve wijze de plaatsen op waarvan de toegang afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen van het CST. Vervolgens staat het aan de deelentiteiten of aan de federale overheid in geval van een epidemische noodsituatie in de zin van de wet van

14 augustus 2021 dat samenwerkingsakkoord ten uitvoer te leggen en in voorkomend geval te beslissen om bij wetskrachtige bepaling het voorleggen van het CST daadwerkelijk op te leggen teneinde toegang te hebben tot die plaatsen.

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.6.1. Aangezien de vordering tot schorsing ondergeschikt is aan het beroep tot vernietiging, dient de ontvankelijkheid van dat laatste, en met name wat het bestaan van het vereiste belang betreft, reeds bij het onderzoek van de vordering tot schorsing te worden betrokken.

B.6.2. De Grondwet en de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereisen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die een beroep tot vernietiging instelt, doet blijken van een belang. Van het vereiste belang doen slechts blijken de personen wier situatie door de bestreden norm rechtstreeks en ongunstig zou kunnen worden geraakt door de bestreden akten; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.7.1. De verzoekende partijen, die natuurlijke personen zijn, verklaren dat zij regelmatig een bezoek brengen aan de plaatsen die worden beoogd door het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en van 28 oktober 2021, waarvan de toegang afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen van het CST, ook in een epidemische noodsituatie, in het kader van hun vrijetijdsactiviteiten, in het kader van een beroepsopleiding, alsook om naasten te bezoeken. De vijfde verzoekende partij wordt daarnaast ertoe gebracht een bezoek te brengen aan sommige van die plaatsen in het kader van haar beroepsactiviteit als zelfstandige in bijberoep. Sommige van die verzoekende partijen geven overigens aan niet te zijn gevaccineerd tegen COVID-19.

B.7.2. Bij zijn arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022 heeft het Hof geoordeeld dat de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn in de zaak nr. 7658, die dezelfde verzoekende partijen zijn als die in de thans onderzochte zaak, deden blijken van een belang om in rechte op te treden tegen de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Er is geen reden om hierover anders te oordelen in het kader van het beroep tot vernietiging en de vordering tot schorsing die te dezen

zijn ingesteld tegen de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, waarvan het hoofddoel bestaat in het beheer van een epidemische noodsituatie door het gebruik van het CST, waarbij de toegang tot bepaalde plaatsen afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen ervan, en dat daartoe het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wijzigt.

B.8. Daar in dit stadium dient ervan uit te worden gegaan dat die verzoekende partijen doen blijken van een belang bij het beroep, dient niet te worden nagegaan of de vzw « Notre Bon Droit » eveneens doet blijken van een belang om in rechte op te treden.

B.9. Uit het beperkte onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot vernietiging waartoe het Hof in het kader van de vordering tot schorsing is kunnen overgaan, blijkt niet dat het beroep tot vernietiging - en dus de vordering tot schorsing - onontvankelijk moet worden geacht.

Ten aanzien van het verzoek om de beroepen in de zaken nrs. 7658 en 7685 samen te voegen

B.10.1. De verzoekende partijen vragen het Hof de beroepen die zijn ingesteld in de zaken nrs. 7658 en 7685 samen te voegen. Het beroep in de zaak nr. 7658 heeft betrekking op de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, terwijl het beroep in de zaak nr. 7685 betrekking heeft op de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, waarbij die twee samenwerkingsakkoorden achtereenvolgens het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 hebben gewijzigd.

B.10.2. Met toepassing van artikel 100 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof kan het Hof de beroepen tot vernietiging betreffende eenzelfde norm samenvoegen. De samenvoeging van de zaken is een maatregel die het Hof neemt rekening houdend met de vereisten van een goede rechtsbedeling.

Bij zijn voormelde arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022 heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen die de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 hebben ingesteld. In het stadium van de schorsing is het verzoek tot samenvoeging derhalve zonder voorwerp

Ten aanzien van de voorwaarden van de schorsing

B.11. Naar luid van artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dient aan twee grondvoorwaarden te zijn voldaan opdat tot schorsing kan worden besloten :

- de middelen die worden aangevoerd moeten ernstig zijn;
- de onmiddellijke uitvoering van de bestreden maatregel moet een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kunnen berokkenen.

Daar de twee voorwaarden cumulatief zijn, leidt de vaststelling dat één van die voorwaarden niet is vervuld tot verwerping van de vordering tot schorsing.

Ten aanzien van het risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel

B.12. De schorsing van een wetsbepaling door het Hof moet het mogelijk maken te vermijden dat, voor de verzoekende partijen, een ernstig nadeel voortvloeit uit de onmiddellijke toepassing van die bepaling, nadeel dat niet of moeilijk zou kunnen worden hersteld in geval van een vernietiging van die norm.

Uit artikel 22 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof blijkt dat, om te voldoen aan de tweede voorwaarde van artikel 20, 1°, van die wet, de personen die een vordering tot schorsing instellen, in hun verzoekschrift concrete en precieze feiten moeten uiteenzetten waaruit voldoende blijkt dat de onmiddellijke toepassing van de bepalingen waarvan zij de vernietiging vorderen, hen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

Die personen moeten met name het bestaan van het risico van een nadeel, de ernst ervan en het verband tussen dat risico en de toepassing van de bestreden bepalingen aantonen.

B.13.1. De vzw « Notre Bon Droit » voert aan dat de bestreden bepalingen toelaten de fundamentele rechten van de Belgische burgers in het kader van de coronapandemie ernstig aan te tasten.

B.13.2. Om het ernstig en moeilijk te herstellen karakter van het nadeel te beoordelen, mag een vereniging zonder winstoogmerk die beginselen verdedigt of een collectief belang beschermt, niet worden verward met de natuurlijke personen die in hun persoonlijke situatie worden geraakt en waarop die beginselen en dat belang betrekking hebben.

In zoverre het de schending beoogt van de grondrechten waarvan de verdediging het statutair doel van die verzoekende partij vormt, is het aangevoerde nadeel een louter moreel nadeel dat voortvloeit uit de aanneming van wetsbepalingen waarbij de verzoekende partij aanvoert dat die in strijd zijn met de beginselen waarvan de verdediging haar maatschappelijk doel vormt. Dat nadeel is niet moeilijk te herstellen, daar het bij vernietiging van de bestreden bepalingen zou verdwijnen.

B.13.3. Los van de vraag of de vzw doet blijken van het rechtens vereiste belang (B.8), kan de vordering tot schorsing, wat haar betreft, niet worden ingewilligd.

B.14.1. De andere verzoekende partijen zijn vijf natuurlijke personen. Zij voeren aan dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan het sociaal en mentaal evenwicht van de bevolking in het algemeen en aan dat van de verzoekende partijen in het bijzonder, in zoverre zij het mogelijk maken de toegang tot sommige plaatsen die essentieel zijn voor dat evenwicht, te onderwerpen aan het voorleggen van het CST. Ter illustratie verwijzen de verzoekende partijen naar plaatsen die ze wensen te bezoeken in hun vrije tijd, zoals horecazaken en theaters. Ze vermelden tevens de bezoeken aan kwetsbare personen die in residentiële voorzieningen verblijven en het bezoek aan een handelsbeurs in het kader van de uitoefening van een bijberoep.

B.14.2. In zoverre de verzoekende partijen verwijzen naar het nadeel dat de bevolking in het algemeen ingevolge de bestreden bepalingen zou ondergaan, gaat het niet om een persoonlijk nadeel en kan het bijgevolg niet worden aangevoerd ter ondersteuning van hun vordering tot schorsing.

B.14.3. Weliswaar kan de invoering van het CST voor personen die er niet over beschikken tot gevolg hebben dat de toegang tot bepaalde activiteiten die zij als aangenaam, aangewezen of nuttig ervaren, tijdelijk onmogelijk is. De door de verzoekende partijen aangevoerde nadelen hebben evenwel niet een dergelijke impact dat ze als ernstig kunnen worden beschouwd.

B.15.1. Vervolgens voeren de verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn, aan dat, ten aanzien van de personen die niet in het bezit zijn van een vaccinatie- of herstelcertificaat, zoals sommigen onder hen, de bestreden bepalingen de verplichting met zich meebrengen om frequent een PCR-test of antigeentest te ondergaan. Die verplichting houdt volgens hen bepaalde risico's in voor de gezondheid, « daar de voormelde tests bloedingen en letsels aan het neustussenschot kunnen veroorzaken, of zelfs breuken in de anterieure schedelbasis, gepaard gaand met een risico van hersenvliesontsteking ». Die tests brengen ook extra kosten met zich. De verzoekende partijen ramen de kostprijs van die tests voor een persoon die een normaal sociaal, cultureel en sportief leven wil leiden, op 100 euro per week.

B.15.2. Hoewel het ondergaan van de voormelde testen door sommige personen als onaangenaam kan worden ervaren, zijn ze niet dermate invasief dat ze een ernstig fysiek nadeel zouden berokkenen. De verzoekende partijen brengen geen precieze en concrete gegevens aan die de ernst en het risico aantonen die de voormelde tests zouden met zich brengen voor hun fysieke integriteit. Het aangevoerde nadeel is derhalve te vaag en te hypothetisch om als ernstig te worden beschouwd.

Het loutere risico een financieel verlies te lijden, vormt in beginsel geen risico van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

B.16.1. De verzoekende partijen die natuurlijke personen zijn, voeren ten slotte aan dat de bestreden bepalingen een risico inhouden voor de veiligheid van de persoonsgegevens die op basis van die bepalingen worden verwerkt, daar telkens als het CST wordt voorgelegd om

toegang te hebben tot de in die bepalingen beoogde plaatsen, persoonsgegevens wordt verwerkt, in voorkomend geval door verschillende personen.

B.16.2. De in het CST opgenomen persoonsgegevens zijn beperkt tot de identiteitsgegevens van de houder, namelijk de naam en de voornaam, en de geldigheidsduur van het CST. De verzoekende partijen voeren geen precieze en concrete gegevens aan waaruit zou blijken dat, in afwachting van de uitspraak van het Hof over de grond van de zaak, hun persoonsgegevens mogelijk zouden worden gelekt of zouden worden misbruikt. Het aangevoerde nadeel is enkel hypothetisch en kan geen schorsing van de bestreden bepalingen verantwoorden.

B.17. Uit hetgeen voorafgaat, vloeit voort dat de verzoekende partijen niet aantonen dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen hun een moeilijk te herstellen ernstig nadeel berokkent.

Daar een van de bij artikel 20, 1°, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof vereiste voorwaarden niet is vervuld, kan de vordering tot schorsing niet worden ingewilligd.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de vordering tot schorsing.

Aldus gewezen in het Frans en het Nederlands, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 3 februari 2022.

De griffier,

De voorzitter,

F. Meersschaut

P. Nihoul