



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 75/2023
van 17 mei 2023
Rolnummers : 7658, 7666 en 7685**

In zake : de beroepen tot vernietiging

- van de wet van 1 oktober 2021, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2021, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van het Waalse Gewest van 30 september 2021, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België », ingesteld door Bernadette Weyers en anderen en door Luc Lamine en anderen,
- 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 Gemeenschap 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 Luc Lamine en anderen en door Bernadette Weyers en anderen, en
- van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 « over het COVID Safe Ticket », ingesteld door Luc Lamine en anderen.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters P. Nihoul en L. Lavrysen, en de rechters T. Giet, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, S. de Bethune, E. Bribosia en W. Verrijdt, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 26 oktober 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 27 oktober 2021, is beroep tot vernietiging van de wet van 1 oktober 2021, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2021, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van het Waalse Gewest van 30 september 2021, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 «houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 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.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 2 november 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 4 november 2021, is beroep tot vernietiging :

1) van de wet van 1 oktober 2021, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 1 oktober 2021, van het decreet van de Franse Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 30 september 2021, van het decreet van het Waalse Gewest van 30 september 2021, van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 en van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 30 september 2021 «houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 1 oktober 2021, tweede editie),

2) 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 30 september 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) en

3) van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 « over het COVID Safe Ticket » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 29 oktober 2021, tweede editie) ingesteld door Luc Lamine, Marguerite Weemaes en Michel Lamine.

Bij dezelfde verzoekschriften vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde normen. Bij het arrest nr. 10/2022 van 20 januari 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.010), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 september 2022, heeft het Hof de vorderingen tot schorsing verworpen.

c. 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 beroep tot vernietiging 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 30 september 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.

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderden de verzoekende partijen eveneens de schorsing van dezelfde normen. Bij het arrest nr. 21/2022 van 3 februari 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.021), bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 juni 2022, heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 7658, 7666 en 7685 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

Memories en memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 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 Vlaamse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys;

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

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 hebben memories van antwoord ingediend.

Bij beschikking van 1 februari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Giet en S. de Bethune te hebben gehoord, beslist dat de zaken in staat van wijzen zijn, dat geen terechtzitting zal worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek heeft ingediend om te worden gehoord, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten zullen worden gesloten op 15 februari 2023 en de zaken in beraad zullen worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, zijn de zaken op 15 februari 2023 in beraad genomen.

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

II. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Wat betreft de zaken nrs. 7658 en 7685

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 zijn vijf natuurlijke personen, enerzijds, en de vzw « Notre Bon Droit », anderzijds. In de zaak nr. 7658 vorderen zij de vernietiging van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 « strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (hierna : het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021).

In de zaak nr. 7685 vorderen zij de vernietiging 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. Die natuurlijke personen voeren aan dat zij belang hebben 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.

De samenwerkingsakkoorden waaraan de in die zaken bestreden bepalingen instemming verlenen, voorzien in de mogelijkheid om de toegang tot een zeer groot aantal plaatsen afhankelijk te stellen van het overleggen 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 zijn 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 bovendien aan dat de bestreden bepalingen een verhulde 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, hetgeen in de praktijk onuitvoerbaar – a fortiori voor diegenen die geen smartphone hebben –, en financieel onhaalbaar is.

Daarnaast toont elk van die verzoekende partijen aan op welke manier de bestreden bepalingen haar persoonlijke situatie raken, aangezien bepaalde activiteiten niet meer mogelijk zijn zonder het CST voor te leggen. 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 handelsbeurzen in het kader van de uitoefening van haar activiteit van wijnkelner-keldergast 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 zal de door haar aangevatte opleiding tot yogalerares moeten stopzetten.

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 statutair doel raken, omdat personen die zich willen begeven naar de in de voormelde samenwerkingsakkoorden bedoelde plaatsen, geen andere keuze hebben dan de verwerking van hun persoonsgegevens te aanvaarden en zich aan de toegangsvoorwaarden te onderwerpen. Zij voert overigens aan dat die samenwerkingsakkoorden een verhulde vaccinatieplicht inhouden 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.

Wat de zaak nr. 7666 betreft

A.2.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 zijn drie natuurlijke personen. Zij vorderen de vernietiging van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 en van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 « over het COVID Safe Ticket » (hierna : het CST-decreet van 29 oktober 2021).

A.2.2. De verzoekende partijen voeren aan dat zij een belang hebben om in rechte te treden omdat zij niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19, omdat zij zich niet zullen laten vaccineren zolang die profylactische maatregel geen gebruikelijk vaccin is in de zin van het arrest *Vavrička* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en omdat zij zich niet zeer geregeld willen laten testen. Hun situatie wordt bijgevolg door de bestreden bepalingen rechtstreeks en ongunstig geraakt, meer bepaald omdat zij niet meer op een gewone wijze naar horecazaken kunnen gaan.

De verzoekende partijen beroepen zich vervolgens op bepaalde persoonlijke omstandigheden. De eerste verzoekende partij in de zaak nr. 7666 maakt zich zorgen over het risico van het vaccin voor personen die bloedverdunders innemen. Zij verklaart overigens dat zij geen smartphone heeft, waardoor zij niet over de applicatie kan beschikken die nodig is om het CST voor te leggen. De derde verzoekende partij heeft een zoon die in 2008 is geboren, en die dus niet zelf die applicatie kan downloaden. Voor het overige voeren de verzoekende

partijen aan dat uit de rechtspraak van het Hof blijkt dat het niet vereist is dat zij een belang hebben bij elk middel dat zij aanvoeren, als zij maar een belang hebben bij het beroep.

A.2.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 verduidelijken tot slot dat zij hun belang om in rechte te treden zouden behouden zelfs wanneer het Hof uitspraak zou doen na het verstrijken van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, omdat zij nu reeds onder de druk leven die uitgaat van dat samenwerkingsakkoord en omdat de Vlaamse decreetgever het voorleggen van het CST op elk ogenblik verplicht kan maken. Zij voeren aan dat een eventuele vernietiging van de bestreden bepalingen, zelfs na de datum waarop die bepalingen zijn opgeheven, hen zou toelaten een morele schadevergoeding te vorderen van de overheidsinstanties.

Ten gronde

Wat betreft de zaken nrs. 7658 en 7685

Eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685

A.3.1. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 leiden een eerste middel af uit de schending, door de in die zaken respectievelijk bestreden bepalingen, van de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Volgens hen staat noch artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980), noch het evenredigheidsbeginsel toe een samenwerkingsakkoord te sluiten over de aangelegenheid die wordt beoogd in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en in het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

A.3.2.1. In een eerste onderdeel voeren die partijen aan dat de deeltiteiten niet bevoegd zijn om de toegang tot een groot aantal sectoren en activiteiten te regelen door middel van het CST.

In een eerste subonderdeel verklaren zij dat die maatregelen niet vallen onder de bevoegdheid van de preventieve geneeskunde bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in tegenstelling tot wat wordt aangegeven in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, daar, enerzijds, die maatregelen van toepassing zijn op de hele bevolking en op zeer talrijke sectoren en activiteiten die raken aan de meest essentiële aspecten van het maatschappelijk leven en, anderzijds, zij niet gericht zijn, doordat zij niet de personen beogen die besmet zijn of een risico van besmetting vertonen. Die maatregelen vertonen overigens geen enkel nauw verband met de geneeskunde of met de gezondheidszorg, aangezien zij alleen tot doel hebben de toegang tot sommige sectoren en activiteiten toe te staan of te weigeren op basis van een kruising van gegevens. Het gegeven dat die gegevens zeer gevoelige medische inlichtingen zijn, volstaat niet om het voormelde verband aan te tonen, anders zouden zeer talrijke maatregelen die indirect samenhangen met de geneeskunde, onder die bevoegdheid kunnen vallen, wat niet zou stroken met het voornemen van de bijzondere wetgever. Zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State opmerkt, moet die bevoegdheid immers niet ruim worden geïnterpreteerd. Ten slotte beogen het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 de hele bevolking, alsook een groot aantal sectoren en activiteiten die geen enkel verband vertonen met de geneeskunde en die niet zijn geregeld door of in naam van de overheid, zodat, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft benadrukt, die samenwerkingsakkoorden niet onder de bevoegdheid van de deeltiteiten inzake preventieve geneeskunde vallen.

In een tweede subonderdeel verklaren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 dat de reglementering inzake de toegang tot de sectoren en activiteiten door middel van het CST, bepaald in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en in het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, valt onder de bevoegdheid van de federale overheid op het vlak van de maatregelen inzake profylaxis, overeenkomstig artikel 5, § 1, I, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zoals in de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt aangegeven, heeft die bevoegdheid uitsluitend betrekking op de verplichte vaccinaties. Te dezen beogen de maatregelen die de deeltiteiten mogen nemen op grond van verschillende bepalingen van de voormelde samenwerkingsakkoorden, impliciet maar zeker de bevolking ertoe te verplichten zich te laten vaccineren, zodat het gaat om een verholde vaccinatieplicht, zoals wordt onderstreept in de verklaringen van verschillende politieke partijen. De bestreden bepalingen maken bijgevolg inbreuk op de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de maatregelen inzake profylaxis.

In een derde subonderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 aan dat, in de veronderstelling dat het systeem waarin het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en dat van 28 oktober

2021 voorzien, niet valt onder de voormelde bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de maatregelen inzake profylaxis, dat systeem in elk geval ressorteert onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake bestuurlijke politie, zoals wordt onderstreept in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en door de afdeling wetgeving van de Raad van State. Indien de federale overheid evenwel bevoegd is om, in het kader van haar bevoegdheid inzake bestuurlijke politie, de toegang te reglementeren tot de plaatsen en activiteiten die worden beoogd in de voormelde samenwerkingsakkoorden, dan kan die reglementering niet vallen onder de bevoegdheid van de deeltentiteiten inzake preventieve geneeskunde.

In een vierde subonderdeel, dat alleen wordt aangevoerd in de zaak nr. 7658, zijn de verzoekende partijen in die zaak van mening dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de democratische waarborgen omzeilt die zijn ingevoerd bij de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (hierna : de wet van 14 augustus 2021), die bepaalt dat de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers om maatregelen te nemen die de fundamentele rechten beperken alleen in het uitzonderlijke geval van de « epidemische noodsituatie » kunnen worden gedelegeerd aan de federale Regering. Zelfs in die situatie voorziet de wet van 14 augustus 2021 in een mechanisme van parlementaire controle door middel van een bekrachtiging bij wet van de afkondiging van de noodsituatie en van de genomen maatregelen, waarbij de Kamer van volksvertegenwoordigers en het publiek voortdurend worden ingelicht en onafhankelijke experts de gevolgen van de genomen maatregelen grondig onderzoeken. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voorziet daarentegen niet in dergelijke waarborgen. De regeling waarin dat samenwerkingsakkoord voorziet, regeling die de fundamentele rechten en de democratische vereisten in veel mindere mate beschermt dan die van de wet van 14 augustus 2021, is des te minder verantwoord daar die niet van toepassing is in een epidemische noodsituatie, toelaat maatregelen te nemen die de fundamentele rechten aantasten onder minder strikte voorwaarden dan in de voormelde situatie, en automatisch geldt, namelijk bij ontstentenis van een epidemische noodsituatie of wanneer die is beëindigd. Aangezien het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de in de wet van 14 augustus 2021 bepaalde waarborgen omzeilt, schendt het het beginsel van de rechtstaat, maakt het inbreuk op de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en tast het het beginsel van de democratie aan.

A.3.2.2. In een tweede onderdeel, dat zij in ondergeschikte orde aanvoeren, doen de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 gelden dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, zelfs in de veronderstelling dat het valt onder de bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde, de bevoegdheidsverdelende regels schendt.

In een eerste subonderdeel verklaren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan de deeltentiteiten een bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde toekent waarover die laatste reeds beschikken krachtens artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zodat het niet nodig is, via een samenwerkingsakkoord, te voorzien in een coördinatie met de federale overheid.

In een tweede subonderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de bevoegdheid van de deeltentiteiten inzake preventieve geneeskunde beperkt en de uitoefening ervan afhankelijk maakt van een eenzijdige beslissing van de federale overheid, daar de maatregelen die de deeltentiteiten op grond van dat samenwerkingsakkoord hebben genomen, worden opgeschort of niet meer van toepassing zijn wanneer een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd door de federale overheid op grond van de wet van 14 augustus 2021, en totdat zulks die overheid beslist de voormelde noodsituatie te beëindigen.

Het tweede onderdeel in de zaak nr. 7685 is in hoofdzaak identiek aan het voormelde tweede subonderdeel, onder voorbehoud van het feit dat het betrekking heeft op het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

A.3.2.3. In een derde onderdeel verklaren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en dat van 28 oktober 2021 voorzien in een afbakening van de bevoegdheden van de federale overheid en van de deeltentiteiten volgens het al dan niet bestaan van een epidemische noodsituatie, hetgeen niet kan worden bepaald door een samenwerkingsakkoord, maar uitsluitend door de Grondwet of door de bijzondere wet.

A.3.2.4. In een vierde onderdeel zijn de verzoekende partijen van mening dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en dat van 28 oktober 2021 de deeltentiteiten de mogelijkheid bieden een bevoegdheid uit te oefenen volgens de criteria en onder de voorwaarden die zij zelf bepalen, hetgeen in strijd is met artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat niet toelaat een deeltentiteit ertoe te machtigen een

samenwerkingsakkoord geheel of gedeeltelijk ten uitvoer te leggen, noch die deeltentiteit de mogelijkheid te bieden dat akkoord geheel of gedeeltelijk te activeren in het kader van haar eigen bevoegdheden. Die mogelijkheid is overigens in strijd met het evenredigheidsbeginsel, daar zij niet noodzakelijk is voor de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden of de gezamenlijke ontwikkeling van initiatieven, temeer daar het te dezen erom gaat aan de deeltentiteiten de mogelijkheid te bieden bevoegdheden uit te oefenen waarover zij reeds beschikken en waarvan de tenuitvoerlegging geen enkele coördinatie met de andere deeltentiteiten en met de federale overheid vereist. Dat systeem is evenmin noodzakelijk om het doel van de voormelde samenwerkingsakkoorden te verwezenlijken, doel dat erin bestaat de coördinatie tussen de federale overheid en de deeltentiteiten te verzekeren op het vlak van de verwerking van de gegevens waarvan sprake is in die samenwerkingsakkoorden.

A.3.2.5. In een vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 aan dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 de bevoegdheidverdelende regels schendt in zoverre het een uitvoeringsbevoegdheid delegeert aan de federale Regering. Volgens hen voorziet artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet in de mogelijkheid om de uitvoering van het hele akkoord of van een deel ervan op een andere manier toe te vertrouwen dan via een uitvoerend samenwerkingsakkoord, hetgeen nochtans is bepaald in artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, i), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

A.4.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 voeren het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Ministerraad, de Waalse Regering, de Franse Gemeenschapsregering, het College van de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Regering en de Regering van de Duitstalige Gemeenschap (hierna: de institutionele overheden) allereerst aan dat de deeltentiteiten de toegang tot sectoren en activiteiten via het CST kunnen reglementeren op basis van hun bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde. Het betreft immers een aangelegenheid die is toegewezen aan de gemeenschappen op basis van artikel 128, § 1, van de Grondwet en van artikel 5, § 1, I, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, waarvoor zij beschikken over een volle bevoegdheid, onder voorbehoud van de uitzonderingen die uitdrukkelijk worden opgesomd door de bijzondere wetgever, namelijk de ziekte- en invaliditeitsverzekering en de nationale maatregelen inzake profylaxis. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 betreffende de Zesde Staatshervorming, het advies van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 34.339 van 29 april 2003 en het arrest van het Hof nr. 69/92 van 12 november 1992 (ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.069) blijkt overigens dat de bevoegdheid van de deeltentiteiten in die aangelegenheid niet strikt en evolutief moet worden geïnterpreteerd. Volgens de institutionele overheden blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepalingen dat het CST een middel is dat bijdraagt aan de strijd tegen overdraagbare ziekten, en nauw verbonden is met het voorkomen en opsporen van sommige ziekten en besmettingen, aangezien het ertoe strekt het risico te voorkomen dat het virus wordt overgedragen, en dat de erin vervatte gegevens, gevoelige medische gegevens zijn. De bestreden bepalingen vertonen bijgevolg onvermijdelijk een verband met de preventieve geneeskunde. Bovendien is het CST niet op algemene wijze van toepassing, maar uitsluitend op sommige sectoren. Het is overigens niet omdat een regel op de gehele bevolking is gericht, dat die niet tot doel heeft een besmetting of een overdraagbare ziekte te voorkomen of bij te dragen aan het verbeteren van de gezondheid door de geneeskunde. In het voormelde advies van 29 april 2003 heeft de afdeling wetgeving van de Raad onderstreept dat de voormelde bevoegdheid van de gemeenschappen precies personen en niet voorzieningen moest beogen. De bestreden bepalingen nemen dat beginsel in acht daar zij van toepassing zijn op de bezoekers van de voorzieningen die worden beoogd in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en in het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, zoals overigens blijkt uit de parlementaire voorbereiding daarvan. De institutionele overheden voegen daaraan toe dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 niet vereist dat de activiteiten en diensten inzake preventieve geneeskunde worden geregeld namens de overheid.

De institutionele overheden voeren daarnaast aan dat de bestreden bepalingen niet vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot de nationale maatregelen inzake profylaxis, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren. Die bevoegdheid is immers strikt beperkt tot de vaccinaties die bij wet zijn vereist en omvat niet de preventieve maatregelen die de verspreiding van een epidemie moeten tegengaan. De institutionele overheden verklaren in hoofdorde dat de bestreden bepalingen niet neerkomen op een verhulde vaccinatieplicht, aangezien het voornaamste doel erin bestaat de verspreiding van het virus tegen te gaan en tegelijk de hervatting van de economische activiteiten en van een maatschappelijk leven mogelijk wordt gemaakt, ook al is het juist dat zij ertoe aanzetten zich te laten vaccineren. Dat aanzetten is slechts een van de mogelijke gevolgen van de bestreden bepalingen, daar het CST kan worden gegenereerd via andere middelen dan een vaccinatiebewijs. In ondergeschikte orde verklaren de voormelde institutionele overheden dat, zelfs in de veronderstelling dat de bestreden bepalingen een verhulde vaccinatieplicht zouden inhouden, een dergelijke maatregel een grondslag zou vinden in de bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde, daar de gemeenschappen

bevoegd zijn om elk initiatief in die materie te nemen. Het voornemen van de bijzondere wetgever bestond erin de bevoegdheden van de federale overheid in dat kader te beperken en te voorkomen dat de federale overheid preventie-initiatieven voortzet zoals vaccinatiecampagnes op basis van haar bevoegdheid inzake volksgezondheid.

Wat betreft de bevoegdheid inzake bestuurlijke politie van de federale overheid verklaren de institutionele overheden dat die aangelegenheid zich niet uitstrekt tot de verwerking van gegevens die door middel van het CST worden aangemaakt. Die bevoegdheid is overigens residuair, in die zin dat de uitoefening ervan uitsluitend tot gevolg heeft de aangelegenheid te onttrekken aan het toepassingsgebied van het begrip « gemeentelijk belang » en, bijgevolg, de gemeenten te beletten normen in die materie aan te nemen. Anders gezegd, de bevoegdheden van de gemeenschappen worden niet aangetast. Bovendien, zelfs indien ervan wordt uitgegaan dat de bestreden bepalingen vallen onder de bevoegdheid van de federale overheid inzake bestuurlijke politie, is het toch zo dat de gemeenschappen eveneens bevoegd zijn inzake preventieve geneeskunde. Artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers dat een samenwerkingsakkoord vrij kan worden gesloten tussen de componenten van de federale Staat in geval van samenloop van bevoegdheden teneinde eigen bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen. De enige beperking bij het sluiten van een dergelijk akkoord is de afstand of de uitwisseling van bevoegdheden. Te dezen heeft de federale overheid geenszins afstand gedaan van haar bevoegdheid inzake bestuurlijke politie, maar uitsluitend een gecoördineerd beleid tot stand willen brengen met de gemeenschappen teneinde de verspreiding van COVID-19 tegen te gaan. Het Hof heeft in zijn rechtspraak overigens herhaaldelijk besloten tot de afwezigheid van een afstand van bevoegdheid wanneer de aangelegenheden dermate met elkaar verweven zijn. Het sluiten van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 was bijgevolg noodzakelijk.

De institutionele overheden voeren aan dat het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7658 niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van de rechtsstaat, van het beginsel van de democratie en van de democratische waarborgen die zijn ingevoerd in het kader van de wet van 14 augustus 2021, daar die beginselen en waarborgen niet vallen onder de bevoegdheid van het Hof. In verband met de vermeende schending van de bevoegdheidsverdelende regels en met name van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in zoverre het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de burgers de minimale waarborgen ontzegt die zijn ingevoerd bij de wet van 14 augustus 2021, voeren de institutionele overheden in hoofdorde aan dat het voormelde artikel 92*bis*, § 1, geen enkele voorwaarde bepaalt voor minimale waarborgen die gepaard gaan met het facultatief sluiten van een samenwerkingsakkoord. In ondergeschikte orde voeren zij aan dat de verschillende betrokken parlementaire vergaderingen geenszins werden omzeild bij de aanneming van de bestreden bepalingen, daar zij precies werden besproken en goedgekeurd binnen elke wetgevende vergadering. De wet van 14 augustus 2021 is overigens uitsluitend bedoeld om van toepassing te zijn op het geval van de epidemische noodsituatie wanneer maatregelen van bestuurlijke politie worden genomen. Met andere woorden, zij bevat geen enkele juridische grondslag voor de gegevensverwerking die tot stand is gebracht door het CST. Ten slotte is het gebruik van het CST alleen mogelijk gemaakt wanneer een deelentiteit een wetgevende handeling aanneemt ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, zodat een daadwerkelijke parlementaire controle bestaat en de wetgevende vergaderingen zijn betrokken bij de concrete totstandkoming van de maatregelen.

A.4.2. Wat betreft het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7658 voeren de institutionele overheden aan dat de bestreden bepalingen aan de deelentiteiten geen bevoegdheid toekennen waarover zij reeds beschikken, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren. Op grond van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de componenten van de federale Staat vrij een samenwerkingsakkoord sluiten teneinde de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden te verzekeren, onder voorbehoud van de afstand of de uitwisseling van bevoegdheden die zijn toegekend op basis van of krachtens de Grondwet. Te dezen beperkt het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 zich ertoe te herinneren aan de bevoegdheden van de deelentiteiten inzake preventieve geneeskunde om de toegang tot sommige sectoren door middel van het CST te reglementeren, hetgeen geenszins is verboden bij het voormelde artikel 92*bis*, § 1.

Wat betreft het tweede subonderdeel van het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7658 en het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7685 verklaren de institutionele overheden dat de bestreden bepalingen de bevoegdheden van de deelentiteiten inzake preventieve geneeskunde niet beperken en de uitoefening ervan niet afhankelijk maken van een eenzijdige beslissing van de federale overheid. Die bepalingen zijn immers uitgewerkt door de verschillende wetgevende vergaderingen en de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en 28 oktober 2021 hebben het voorwerp uitgemaakt van onderhandelingen tussen de verschillende regeringen. Die samenwerkingsakkoorden zijn met andere woorden geenszins door de federale overheid opgelegd aan de deelentiteiten, maar zijn vrij vastgelegd door de verschillende ondertekenende partijen. De deelentiteiten hebben dus vrij beslist dat zij hun bevoegdheden pas zouden uitoefenen zolang geen epidemische noodsituatie is afgekondigd.

A.4.3. Wat betreft het derde onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 herinneren de institutionele overheden eraan dat voor de akten houdende instemming met een samenwerkingsakkoord een parlementaire procedure wordt gevolgd, naar het voorbeeld van de « gewone » wetgevende handelingen. In verband met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en dat van 28 oktober 2021 vonden daarnaast onderhandelingen plaats tussen de betrokken regeringen. Het gaat dus niet om normen die eenzijdig zijn opgelegd door de federale overheid, maar om een samenwerking die vrij is vastgelegd door elke ondertekenende partij. Die samenwerkingsakkoorden hebben hoofdzakelijk tot doel de rolverdeling van elke partner van de federale Staat, en in herinnering te brengen op vrijwillige basis te organiseren. De deelentiteiten hebben dus vrij kunnen bepalen dat zij hun bevoegdheden alleen zouden uitoefenen zolang geen epidemische noodsituatie is afgekondigd.

In de zaak nr. 7685 preciseren de institutionele overheden dat, in verband met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deelentiteiten alleen van toepassing is op de bepalingen betreffende het CST voor de massa-evenementen en de proef- en pilootprojecten, alsook in de discotheken en de dancings, en dat de deelentiteiten steeds de mogelijkheid behouden striktere bepalingen aan te nemen.

A.4.4. Wat betreft het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7666 voeren de institutionele overheden aan dat de verzoekende partijen een verkeerde lezing maken van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Een uitvoerend samenwerkingsakkoord strekt immers niet ertoe de uitvoering van een samenwerkingsakkoord door een andere entiteit dan die welke beschikt over de betrokken bevoegdheid toe te laten, maar uitsluitend de uitvoering van een samenwerkingsakkoord mogelijk te maken zonder een instemming door een wetskrachtige norm te vereisen, met andere woorden op een snellere en doeltreffendere manier. Bovendien verbiedt het voormelde artikel 92*bis*, § 1, de ondertekenaars van het samenwerkingsakkoord niet om over een beoordelingsmarge te beschikken bij de uitvoering van de gezamenlijk besliste maatregelen, daar zij de voorwaarden van de samenwerking vrij bepalen, temeer wanneer, zoals de verzoekende partijen dat verklaren, het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan de deelentiteiten een bevoegdheid toekent waarover zij reeds beschikken.

A.4.5. Wat betreft het vijfde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7685 voeren de institutionele overheden aan dat de verzoekende partijen een verkeerde lezing maken van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers niet dat een samenwerkingsakkoord uitsluitend kan worden uitgevoerd door het sluiten van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, maar laat toe een samenwerkingsakkoord uit te voeren zonder dat een instemming bij een wetskrachtige norm vereist is, zoals dat normaal gezien de regel is. Sinds de Zesde Staatshervorming is het mogelijk een samenwerkingsakkoord uit te voeren door middel van een samenwerkingsakkoord dat uitwerking heeft zonder dat de instemming van de parlementaire vergaderingen vereist is. De mogelijkheid om een samenwerkingsakkoord uit te voeren door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord doet de mogelijkheid dat parlementaire instemming wordt verleend niet teniet. Volgens de institutionele overheden verbiedt artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de ondertekenaars immers niet om over een beoordelingsmarge te beschikken bij de uitvoering van de gezamenlijk besliste maatregelen, en voorziet artikel 2*bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, in die beoordelingsmarge.

A.5. In hun memorie van antwoord verklaren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685, in verband met het eerste subonderdeel van het eerste onderdeel van het eerste middel, dat, op grond van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 heeft gewijzigd, dat zelf is gewijzigd bij dat van 27 september 2021, de deelentiteiten niet kunnen opleggen dat de toegang tot de massa-evenementen, proef- en pilootprojecten, dancings en discotheken afhankelijk wordt gemaakt van het voorleggen van het CST in een epidemische noodsituatie. Het komt de federale overheid toe over een dergelijke maatregel te beslissen, met dien verstande dat de deelentiteiten niettemin striktere regels kunnen aannemen. De deelentiteiten blijven daarentegen bevoegd om te beslissen voorwaarden te stellen aan de toegang tot de voorzieningen en activiteiten die worden opgesomd in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021. Aangezien de toegang tot de massa-evenementen, proef- en pilootprojecten, dancings en discotheken afhankelijk te maken van het voorleggen van het CST, volgens de institutionele overheden, niet valt onder de bevoegdheid van de deelentiteiten inzake preventieve geneeskunde, dient, nog steeds volgens hen, tot een soortgelijke conclusie te worden gekomen wanneer die maatregel wordt genomen in verband met de toegang tot de voorzieningen en activiteiten die zijn opgesomd in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het onderscheid tussen de bevoegdheden volgens de sectoren louter willekeurig is en niet te verzoenen valt met de

gemeenschapsbevoegdheid inzake preventieve geneeskunde. Zij merken op dat de algemene toelichtingen bij de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en 28 oktober 2021 geen enkele uitleg verschaffen omtrent dat onderscheid. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het gegeven dat alleen de bezoekers worden onderworpen aan een toegangscontrole, niet in het geding brengt dat die controles worden uitgevoerd omdat de activiteiten van de bezochte voorzieningen als risicovol worden beschouwd. De Zesde Staatshervorming heeft overigens niet in het geding gebracht dat de bestreden maatregelen niet vallen onder artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De bevoegdheid van de deeltiteiten om « elk initiatief inzake preventieve geneeskunde » te nemen, beoogt uitsluitend een einde te maken aan de initiatieven inzake preventieve geneeskunde van de federale overheid. Ten slotte verklaren de verzoekende partijen dat de Europese Unie van mening is dat het gebruik van het digitaal EU-COVID-certificaat voor verplaatsingen binnen de Europese Unie, een niet-medisch gebruik van dat certificaat vormt, zodat noodzakelijkerwijs hetzelfde moet gelden voor een gebruik met het oog op de controle van de toegang tot plaatsen betreffende het maatschappelijk en het beroepsleven.

Wat betreft het tweede subonderdeel van het voormelde eerste onderdeel preciseren de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, dat de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 aangeeft dat diezelfde wet niet tot doel heeft de bevoegdheid van de federale overheid met betrekking tot maatregelen inzake profylaxis te wijzigen. Die bevoegdheid is overigens behouden in de huidige versie van artikel 5, § 1, I, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Wat betreft het derde subonderdeel van het voormelde eerste onderdeel verklaren de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, dat de redenering van de institutionele overheden berust op het mechanisme van de concurrerende bevoegdheden, hetgeen niet is toegestaan in België buiten de hypothese bedoeld in artikel 170, § 2, tweede lid, van de Grondwet.

A.6. In hun memories van wederantwoord voeren de institutionele overheden, in verband met het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7666, aan dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen, enerzijds, de voorzieningen bedoeld in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals nadien gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, en, anderzijds, de massa-evenementen, de proef- en pilootprojecten en de dancings. In een epidemische noodsituatie kunnen de deeltiteiten voorzien in het gebruik van het CST voor de eerstgenoemde, terwijl de federale overheid in die maatregel voorziet voor de laatstgenoemde. Volgens de institutionele overheden zijn de massa-evenementen, de proef- en de pilootprojecten en de dancings van een andere aard dan de voorzieningen die worden opgesomd in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd. De eerstgenoemde verenigen immers een veel groter aantal personen dan een restaurant of een fitnesscentrum en vormen bijgevolg een andere bedreiging voor de volksgezondheid. Het komt bijgevolg daadwerkelijk de federale overheid toe de toegang van de bezoekers tot die plaatsen en activiteiten te reglementeren door middel van het CST, gelet op haar bevoegdheid inzake bestuurlijke politie. Wat betreft de voorzieningen opgesomd in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd, zijn de deeltiteiten bevoegd op grond van de preventieve geneeskunde, maar ook op basis van hun bevoegdheden inzake sport of cultuur.

De institutionele overheden preciseren dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren, de verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 « betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren » (hierna: de verordening (EU) 2021/953) niet tot doel heeft een uniek gebruik van het digitaal EU-COVID-certificaat op te leggen. Het gebruik van het CST moet dus niet worden beperkt tot het gebruik waarin die verordening voorziet, daar de lidstaten vrij zijn om te voorzien in meer beschermende regels en het toepassingsgebied van een juridisch instrument uit te breiden in hun eigen land teneinde de volksgezondheid van de burgers te beschermen, zoals dat overigens is gepreciseerd in de voormelde verordening. Voor het overige zou geen enkele conclusie kunnen worden afgeleid uit die bepaling van het afgeleid Unierecht in verband met de bevoegdheidsverdeling tussen de componenten van de Belgische Staat, die is geregeld door het intern recht.

Wat betreft de gevolgen van de Zesde Staatshervorming voor de bevoegdheden inzake preventieve geneeskunde, herinneren de institutionele overheden eraan dat het aanmoedigen tot vaccinatie krachtens artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 onder de gemeenschapsbevoegdheden valt. De institutionele overheden voegen eraan toe dat zij, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, niet steunen op het mechanisme van de concurrerende bevoegdheden. Wanneer aangelegenheden kunnen raken aan de

bevoegdheden van verschillende partners van de federale Staat hebben die laatste de mogelijkheid een samenwerkingsakkoord te sluiten om de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden te regelen.

Tweede middel in de zaak nr. 7658

A.7.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 leiden een tweede middel af uit de schending, door de bestreden bepalingen, van de artikelen 22, 23 en 26 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 de artikelen 8, 11 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 7, 8 en 12, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met artikel 9, lid 2, 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).

A.7.2.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met de bepalingen en beginselen vermeld in het tweede middel, in zoverre het gebruik van het CST dat is toegestaan door het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, in het recht op eerbiediging van het privéleven en op de bescherming van persoonsgegevens, het recht op culturele en sociale ontplooiing, alsook het recht om vreedzaam te vergaderen, een inmenging vormt waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen.

De persoonsgegevens betreffende de gezondheidstoestand worden immers beschouwd als bijzonder gevoelig en genieten krachtens artikel 9 van de AVG een versterkte bescherming, zodat de verwerking ervan het voorwerp moet uitmaken van een bijzonder strikte controle, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit heeft onderstreept in haar adviezen naar aanleiding van de instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. De toegang tot de activiteiten en plaatsen bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 valt overigens onder het recht op culturele en sociale ontplooiing, alsook onder het recht om vreedzaam te vergaderen, zodat het feit dat de voormelde toegang afhankelijk wordt gemaakt van het voorleggen van het CST een inmenging vormt in de uitoefening van die rechten.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 merken op dat noch het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, noch het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de doelstellingen van de invoering en de uitbreiding van het CST duidelijk identificeren. Uit de algemene toelichting bij het tweede samenwerkingsakkoord en uit het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit nr. 163/2021 van 23 september 2021 blijkt dat het nagestreefde doel erin bestaat te voorkomen dat een verspreiding van het virus tot een overbelasting van het ziekenhuissysteem leidt, waardoor de voorzieningen die tot de betrokken sectoren behoren, zouden moeten worden gesloten.

Ten aanzien van in het bijzonder de redenen die het noodzakelijk zouden maken om de deeltentiteiten toe te laten de toegang tot alle voorzieningen die behoren tot de beoogde sectoren, afhankelijk te maken van het voorleggen van het CST, wordt in de algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aangegeven dat geen enkel alternatief bestaat buiten de volledige sluiting indien men de overbelasting van het ziekenhuissysteem wil voorkomen. Volgens de verzoekende partijen zijn de adviezen van de Groep van Experts voor Managementstrategie van COVID-19 (hierna : de GEMS), die volgens de algemene toelichting die stelling zouden ondersteunen, niet relevant om de maatregelen te verantwoorden waarin dat samenwerkingsakkoord voorziet. Het advies van de GEMS van 18 augustus 2021 beperkt zich tot enkele algemene overwegingen betreffende het CST, terwijl het advies van 31 augustus 2021 onderstreept dat alternatieve maatregelen voor het gebruik van het CST, zoals het houden van afstand, het verluchten en het dragen van een mondkapje, bestaan en zouden moeten volstaan. Die adviezen verantwoorden bijgevolg niet het bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 ingevoerde systeem maar tonen integendeel aan dat er maatregelen bestaan die de grondrechten in mindere mate aantasten dan die waarin is voorzien. De inmenging in de uitoefening ervan is bijgevolg niet noodzakelijk, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit had benadrukt in haar voormeld advies van 23 september 2021, waarmee de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 geen rekening hebben gehouden.

Bovendien toont de uiterst vage definitie van de meeste sectoren waarop het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 van toepassing is, ook de ontstentenis aan van de noodzaak van het ingevoerde systeem.

A.7.2.2. In het tweede onderdeel verklaren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 dat de bestreden bepalingen een discriminatie creëren tussen de personen die niet over een vaccinatie- of herstelcertificaat beschikken, enerzijds, en diegenen die wel over een van die certificaten of zelfs over beide certificaten beschikken,

anderzijds, in zoverre de eerstgenoemden niet langer toegang kunnen krijgen tot de plaatsen beoogd in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, noch de erin bedoelde activiteiten kunnen uitoefenen.

De personen die niet beschikken over de voormelde certificaten zijn immers, teneinde toegang te hebben tot de in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 bedoelde plaatsen, ertoe verplicht veelvuldig de tests te ondergaan die in dat akkoord worden opgesomd. Volgens de verzoekende partijen zijn die tests echter intrusief, maar ook riskant, daar zij bloedingen en letsels aan het neustussenschot kunnen veroorzaken, of zelfs in sommige gevallen breuken in de anterieure schedelbasis, die een risico van hersenvliesontsteking kunnen inhouden. Bovendien zijn de voormelde tests duur. Volgens de verzoekende partijen zal een persoon die een normaal sociaal leven wil leiden, ongeveer 100 euro per week moeten betalen om zich regelmatig aan die tests te onderwerpen. Bovendien leidt die situatie tot aanzienlijke organisatorische verplichtingen voor de personen.

De verzoekende partijen benadrukken dat de vaccinatie tegen COVID-19 niet verplicht is en dat zij dus niet kan dienen als verantwoording voor een discriminerend verschil in behandeling ten nadele van de niet-gevaccineerde personen, zoals voortvloeit uit de verordening (EU) 2021/953. Volgens de partijen blijkt uit verschillende studies dat het voormelde verschil in behandeling niet verantwoord is door het gegeven dat de gevaccineerde of herstelde personen minder risico lopen dan de anderen om ernstige vormen van COVID-19 te ontwikkelen en dat virus over te dragen naar andere personen. In werkelijkheid kunnen de gevaccineerde of herstelde personen besmet worden of besmettelijk zijn, zodat het verschil in behandeling niet toelaat het nagestreefde doel te bereiken. In elk geval bevat de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 geen enkele uitleg die het verschil in behandeling tussen de gevaccineerde of herstelde personen, enerzijds, en diegenen die zich onderwerpen aan de tests, anderzijds, verantwoordt.

A.7.2.3. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen de bezoekers van de in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 vermelde voorzieningen en die van de voorzieningen die niet in dat akkoord worden beoogd, in zoverre de eerstgenoemden enkel op vertoon van hun digitaal EU-Covid-certificaat toegang kunnen krijgen tot de betrokken voorzieningen, in tegenstelling tot de laatstgenoemden. Volgens die verzoekende partijen bestaat immers geen enkele verantwoording die kan verklaren waarom alleen de bezoekers van de in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 bedoelde voorzieningen zich moeten onderwerpen aan de daarin opgesomde voorwaarden inzake de toegang, met uitsluiting van de bezoekers van andere voorzieningen, zoals de commerciële centra.

A.7.2.4 In een vierde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen de bezoekers van de in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 vermelde voorzieningen en de personen die er werken, in zoverre het CST enkel voor de eerstgenoemden kan worden geëist. De verantwoording die de algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan dat verschil in behandeling geeft, is ongegrond. Daarbij wordt allereerst aangevoerd dat het zogenaamd veel moeilijker is om te controleren of de gezondheidsregels die gelden voor de bezoekers worden nageleefd. Volgens de verzoekende partijen is dat argument te vaag en steunt het op geen enkele feitelijke of wetenschappelijke basis. Het lijkt ook in strijd met het advies van de GEMS van 31 augustus 2021. Bovendien laat artikel 15, § 2, van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zoals het van kracht was op het ogenblik van de aanneming van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, sommige bijeenkomsten binnen tot 3 000 personen toe zonder voorlegging van het CST, mits bepaalde voorwaarden worden nageleefd, hetgeen niet heeft geleid tot een significante stijging van het aantal besmettingen. De voormelde algemene toelichting steunt ook op het verschil in frequentie waarmee de bezoekers, enerzijds, en de personeelsleden en werknemers, anderzijds, het CST zouden moeten voorleggen, met dien verstande dat de laatstgenoemden zich vaker aan die verplichting zouden moeten onderwerpen. Volgens de verzoekende partijen is ook die verklaring ongegrond, daar een persoon die een normaal sociaal leven wil hebben, een CST vier tot vijf keer per week zal moeten voorleggen, zodat de situatie van een werknemer in werkelijkheid niet verschilt van die van iedere persoon die een normaal leven leidt. Tenzij wordt afgezien van een normaal sociaal leven, zal de niet-gevaccineerde of niet-herstelde persoon bijgevolg ertoe worden verplicht zich te laten vaccineren, zodat het voormelde samenwerkingsakkoord een vaccinatieplicht inhoudt.

A.8.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 stellen de institutionele overheden vast dat de verzoekende partijen de wettigheid van de bestreden maatregelen niet betwisten, maar uitsluitend de noodzaak ervan. De wettigheidsvoorwaarde is te dezen echter in elk geval vervuld.

Wat betreft het noodzakelijke karakter van de bestreden maatregelen onderstrepen de institutionele overheden allereerst dat het digitaal EU-COVID-certificaat en het CST passen in het juridisch kader van de Europese Unie, dat het gebruik ervan voor nationale doeleinden toestaat, op voorwaarde dat een juridische grondslag wordt

aangereikt, hetgeen precies het voorwerp uitmaakt van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals het is gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Uit de algemene toelichting van dat tweede akkoord blijkt dat het CST een van de middelen is waarmee de besmettingsgraad en de hospitalisatiegraad kan worden beperkt door de mogelijke haarden veiliger te maken, met dien verstande dat geen enkele andere maatregel dan een volledige sluiting van de niet-essentiële sectoren en activiteiten, toelaat de veiligheid op het vlak van de gezondheid te garanderen wegens het zeer besmettelijke karakter van het virus. Het CST strekt dus ook ertoe die sluiting te voorkomen. De institutionele overheden preciseren daarnaast dat het doel van het CST eveneens erin bestaat de niet-gevaccineerde personen te beschermen, daar zij een hoger risico van ziekenhuisopname vertonen dan de anderen. De sectoren waarvoor het CST is opgelegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 zijn overigens sectoren waar het risico, ondanks de vaccinatie, van een snelle verspreiding van het virus hoog blijft, wegens de delta-variant. Ten slotte voeren de institutionele overheden aan dat het CST deel uitmaakt van een geheel van maatregelen om het risico van verspreiding van het virus en van een overbelasting van de ziekenhuizen te beperken, teneinde zoveel mogelijk diensten en instellingen open te houden.

De institutionele overheden stellen vervolgens vast dat de verzoekende partijen, in hun tweede middel, niet de evenredigheid van de inmenging betwisten. Aan die voorwaarde is echter voldaan, zoals blijkt uit de elementen waarop de afdeling wetgeving van de Raad van State heeft gewezen in haar advies nr. 70.159/VR van 23 september 2021.

Wat betreft inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op culturele en sociale ontplooiing, alsook het recht op vreedzame vergadering voeren de institutionele overheden aan dat die niet absoluut zijn, en dat zij hun beperkingen vinden in de vrijheden van anderen of in het algemene belang. Zij onderstrepen dat het CST alleen kan worden opgelegd voor de hoogrisicosectoren indien de epidemiologische omstandigheden dat verantwoorden op het grondgebied van de respectieve deelentiteiten, na advies van de *Risk Assessment Group* (RAG) en na het verkrijgen van het akkoord van de bevoegde ministers van de deelentiteiten. De institutionele overheden verklaren dat de Gegevensbeschermingsautoriteit, in haar voormelde advies nr. 163/2021, niet heeft gesteld dat de verplichting tot het voorleggen van het CST niet noodzakelijk was, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren. De institutionele overheden preciseren daarnaast dat het CST een maatregel is om de veiligheid op het vlak van de gezondheid te vergroten en niet te waarborgen. Naar gelang van de situatie en de sector moeten andere maatregelen worden toegepast, zoals het mondkapje, hetgeen het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 niet uitsluit. Indien de epidemiologische situatie kritiek is, indien de andere maatregelen ontoereikend blijken in de risicosectoren en indien de deelentiteiten geen verplichting tot het voorleggen van het CST hebben kunnen opleggen, zou de enige alternatieve oplossing overigens erin bestaan de voorzieningen van die sectoren te sluiten totdat de situatie betert. Een dergelijke maatregel blijkt drastischer in het licht van de fundamentele rechten dan het opleggen van het CST. Een andere, mindere drastische maatregel zou erin bestaan die voorzieningen uitsluitend open te stellen voor de gevaccineerde personen, hetgeen de overheden willen voorkomen door middel van het opleggen van het CST. In haar voormelde advies nr. 70.159/VR deelt de afdeling wetgeving van de Raad van State die analyse. Er zij ook op gewezen dat het CST niet de essentiële diensten en activiteiten beoogt, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State ook heeft opgemerkt. Bovendien voeren de institutionele overheden aan dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op culturele en sociale ontplooiing, alsook het recht op vreedzame vergadering moet worden afgewogen tegen andere fundamentele rechten, te beginnen met het recht van de burgers op gezondheid. Ten slotte vormt het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 een toereikende juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG.

A.8.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het tweede middel voeren de institutionele overheden aan dat, zoals wordt aangegeven in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, het CST een tijdelijke maatregel vormt die een verantwoord verschil in behandeling doet ontstaan tussen, enerzijds, de personen die zijn gevaccineerd tegen COVID-19 of diegenen die minder dan 180 dagen voordien zijn besmet en, anderzijds, diegenen die niet voldoen aan die voorwaarden en een PCR-test of een antigeensneltest moeten ondergaan teneinde een geldig CST te verkrijgen. Zoals blijkt uit de adviezen van de GEMS van 18 en 31 augustus 2021 kan het CST ertoe bijdragen de besmettingsgraad te verminderen en de ziekenhuizen te ontlasten wanneer de besmettingsgraad en de hospitalisatiegraad sterk toenemen. De in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 beoogde sectoren zijn overigens plaatsen waar het virus snel kan verspreiden. Het CST maakt het dus mogelijk om in een meer veilige omgeving gebruik te maken van de voorzieningen van die sectoren die niet essentieel zijn maar onder de vrije tijd ressorteren.

Het door de verzoekende partijen aangeklaagde verschil in behandeling is verantwoord door het feit dat de tegen COVID-19 gevaccineerde personen of de personen die onlangs daarvan zijn hersteld, minder besmettelijk zijn en een lager hospitalisatierisico vertonen dan de anderen. Wanneer de epidemiologische situatie dat vereist, is

het bijgevolg niet onevenredig een verplichting tot het voorleggen van een CST in te voeren in de sectoren waar het besmettingsrisico zeer hoog is en waar risicopersonen verblijven. De personen die niet gevaccineerd, noch onlangs hersteld zijn, kunnen toch toegang hebben tot die sectoren, mits zij een PCR- of antigeentest ondergaan, waardoor zij een geldig CST kunnen verkrijgen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen verklaren, wordt de toegankelijkheid tot die tests verzekerd zowel op organisatorisch als op financieel vlak, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar voormelde advies nr. 170.159/VR heeft opgemerkt. Het argument van het gevaar van de tests op medisch vlak dient overigens niet ernstig te worden genomen. De ongemakken waarop de verzoekende partijen wijzen, zijn niet te vergelijken met het gevaar dat de besmette personen vertegenwoordigen voor de rest van de maatschappij. De institutionele overheden onderstrepen daarnaast dat iedere persoon de keuze heeft zich al dan niet te laten vaccineren en, wanneer zij dat niet doen, kunnen zij toch een CST verkrijgen, dat overigens steeds in de tijd beperkt is, zolang de epidemiologische omstandigheden dat vereisen.

De institutionele overheden voegen eraan toe dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voorziet in uitzonderingen op het CST. Behoudens andersluidende bepaling zijn de jongeren onder de zestien jaar niet verplicht het CST voor te leggen wanneer zij de betrokken voorzieningen bezoeken. Dat verschil in behandeling is verantwoord in de algemene toelichting bij dat akkoord. De institutionele overheden stellen ten slotte vast dat de verzoekende partijen in het tweede onderdeel van het tweede middel geen enkel argument uiteenzetten betreffende de schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op sociale en culturele ontplooiing, alsook het recht op vreedzame vergadering.

A.8.3. Wat betreft het derde onderdeel van het tweede middel verwijzen de institutionele overheden naar hun opmerkingen in verband met de eerste twee onderdelen van dat middel, daar dat derde onderdeel op dezelfde argumenten steunt.

Zij voegen eraan toe dat de verzoekende partijen niet *in concreto* aantonen in welke zin hun kritiek betrekking heeft op een ongelijke behandeling. Volgens de institutionele overheden gaat het om verschillende sectoren die derhalve verschillend moeten worden behandeld, zoals wordt vermeld in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Dat onderscheid berust op de wetenschappelijke stelling volgens welke sommige sectoren gevoeliger zijn voor een algemene besmetting door COVID-19, zodat het opleggen van het CST zinnvoller is in die sectoren dan in andere sectoren waar de « normale » maatregelen inzake de strijd tegen COVID-19 voldoende blijken. Het is dus verantwoord het CST verplicht op te leggen aan de bezoekers van de sectoren die een verhoogd risico van besmetting of ziekenhuisopname vertonen. Het opleggen van een verplichting om het CST voor te leggen in alle sectoren zonder het minste onderscheid ten aanzien van het besmettingsrisico, zou overigens onevenredig zijn met het nagestreefde doel, hetgeen de ondertekenaars van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 precies willen vermijden. Het door de verzoekende partijen aangehaalde geval van de commerciële centra is niet relevant, aangezien daarin essentiële winkels zijn gevestigd, zodat zij logischerwijs zijn uitgesloten van de verplichting om het CST voor te leggen. Wat betreft die centra zijn andere maatregelen gemakkelijker toe te passen, zoals ventilatie, de naleving van de regels inzake het houden van afstand, de beperking van het aantal bezoekers per winkel, of nog, het dragen van een mondkapje. De verplichting om het CST voor te leggen, zou dus in dat geval geen maatregel zijn die in verhouding staat tot het nagestreefde doel. In werkelijkheid, wat de essentiële diensten en voorzieningen betreft, zou een dergelijke verplichting neerkomen op een impliciete vaccinatieplicht, die niet wenselijk is en een verregaandere inmenging in de fundamentele rechten zou inhouden.

Ten slotte merken de institutionele overheden op dat de verzoekende partijen, in het derde onderdeel van het tweede middel, geen enkel argument uiteenzetten betreffende de schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, van het recht op sociale en culturele ontplooiing, alsook van het recht op vreedzame vergadering.

A.8.4. Wat betreft het vierde onderdeel van het derde middel voeren de institutionele overheden aan dat de bezoekers en het personeel van de betrokken voorzieningen categorieën van personen zijn die niet op dezelfde manier kunnen worden behandeld, zoals wordt gepreciseerd in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021.

Een eventuele verplichting om het CST voor te leggen voor het personeel van de voorzieningen en van de activiteiten beoogd in het voormelde samenwerkingsakkoord zou het personeel immers praktisch ertoe verplichten zich te laten vaccineren, daar een PCR- of een antigeentest voor het werk een aanzienlijke financiële last zou inhouden voor de werkgever, de keuze inzake vaccinatie in het gedrang zou brengen en een impliciete vaccinatieplicht zou vormen. Het betreft een wezenlijk verschil tussen de categorieën van personen die de verzoekende partijen met elkaar vergelijken, aangezien het voormelde personeel dagelijks moet gaan werken,

terwijl de bezoekers vrij kunnen kiezen de betrokken voorzieningen waarvoor het voorleggen van een CST verplicht is, te bezoeken. Het verschil tussen die categorieën van personen is ook gelegen in de toepassing van de ingevoerde maatregelen. In sommige situaties is het immers gemakkelijker voor de werkgever andere maatregelen dan het CST toe te passen, zoals het dragen van een mondkap, hetgeen volstaat om de verspreiding van het virus te beperken. Het dragen van dat mondkap kan gemakkelijk worden opgelegd aan bijvoorbeeld het personeel van een discotheek, maar het is praktisch onmogelijk om het op te leggen aan de bezoekers van een dergelijke voorziening. Om de voormelde redenen zijn het personeel en de bezoekers van de voorzieningen bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 niet vergelijkbaar en kunnen zij niet op dezelfde manier worden behandeld, zodat er geen enkele discriminatie bestaat.

Ten slotte merken de institutionele overheden andermaal op dat de verzoekende partijen, in het derde onderdeel van het tweede middel, geen enkel argument uiteenzetten betreffende de schending van het recht op eerbiediging van het privéleven, van het recht op sociale en culturele ontplooiing, alsook van het recht op vreedzame vergadering.

A.9.1. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen, wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel, aan dat zij wel degelijk de schending bekritisieren van het gelijkheidsbeginsel dat van toepassing is inzake de beperking van de grondrechten, zoals dat is benadrukt in hun verzoekschrift, ook al wordt de kritiek uiteengezet in het kader van andere vernietigingsmiddelen. Zij herinneren eraan dat de verordening (EU) 2021/953 en de verordening (EU) 2021/954 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 « betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) ten aanzien van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven of wonen tijdens de COVID-19-pandemie » (hierna : de verordening (EU) 2021/954) geen juridische gronden vormen die de lidstaten toelaten inmengingen in de grondrechten te verantwoorden, zoals blijkt uit overweging nr. 14 van de verordening (EU) 2021/953. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat het CST niet toelaat de besmettings- en hospitalisatiegraad te verminderen, en dat de institutionele overheden geen enkele concreet en relevant wetenschappelijk gegeven voorleggen waaruit blijkt dat de verplichte voorlegging van het CST ingevolge het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 moest worden uitgebreid. Zij preciseren overigens dat zij, in het voormelde onderdeel, niet de gevaccineerde personen plaatsen tegenover de niet-gevaccineerde personen, en dat met de voorgelegde cijfers voorzichtig moet worden omgesprongen door de institutionele overheden gelet op alle relevante gegevens. Volgens de verzoekende partijen tonen recente studies aan dat de virale last van de gevaccineerde personen en die van de niet-gevaccineerde personen vrijwel identiek zijn. De noodzaak van de verplichting tot het voorleggen van het CST wordt dus geenszins aangetoond.

Wat inzonderheid het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens betreft, voeren de verzoekende partijen aan dat de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 preciseert dat het CST geen andere maatregelen toelaat. De verzoekende partijen voegen eraan toe dat, om de noodzaak na te gaan van een inmenging in een grondrecht, er moet worden gecontroleerd of er maatregelen bestaan die een beperktere aantasting inhouden, en niet, zoals de institutionele overheden doen, de theoretische mogelijkheid moet worden onderzocht om maatregelen aan te nemen die een grotere aantasting inhouden, zoals de sluiting van sommige sectoren of de opening ervan voor uitsluitend gevaccineerde personen.

De verzoekende partijen voeren daarnaast aan dat het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 heel veel activiteiten van het dagelijks leven dekt die essentieel zijn voor het psychologisch en sociaal welzijn van de verzoekende partijen en van de bevolking in het algemeen. Bovendien stelt de AVG de institutionele overheden niet ervan vrij concreet aan te tonen dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op de bescherming van persoonsgegevens noodzakelijk is. De verzoekende partijen voeren ook aan dat de door de institutionele overheden aangehaalde bepaling van de AVG, namelijk artikel 9, lid 2, i) en h), niet toelaat dat persoonsgegevens worden verwerkt door de personen die worden beoogd in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021.

Ten slotte preciseren de verzoekende partijen dat in het verzoekschrift wel degelijk wordt uiteengezet in welke zin het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 het recht op culturele en sociale ontplooiing en het recht op vreedzame vergadering schendt, daar daarin wordt aangetoond dat dat samenwerkingsakkoord niet noodzakelijk is in het licht van alle fundamentele rechten waarvan de schending wordt aangevoerd.

A.9.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het tweede middel onderstrepen de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, dat de doeltreffendheid van de vaccinatie tegen het overdragen van COVID-19 reeds

beperkt was vooraleer de omikron-variant vrijwel alle besmettingen uitmaakte, en dat die wordt beschouwd als zeer beperkt tegen die variant. De situatie is niet anders voor de personen die een boosterprik hebben gekregen. Uit de gegevens van Sciensano blijkt overigens dat het risico om te worden besmet, zeer groot blijft voor een gevaccineerde persoon, zelfs na een boosterprik, hoewel dat risico minder hoog ligt in vergelijking met de niet-gevaccineerde personen. Er bestaat dus geen enkele wetenschappelijke basis om de in het tweede onderdeel aangeklaagde discriminatie te verantwoorden. De verzoekende partijen verklaren ten slotte dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de personen die mogelijk besmet en besmettelijk zijn, toelaat contact te hebben met andere personen die mogelijk besmet zijn, hetgeen kan leiden tot de overbelasting van het ziekenhuissysteem, en dat het CST dat precies wil voorkomen.

A.9.3. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen, in verband met het derde onderdeel van het tweede middel, aan dat het door de institutionele overheden aangevoerde onderscheid niet berust op enige wetenschappelijke studie. In werkelijkheid betreft het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 talrijke sectoren waarvoor andere maatregelen dan het CST volstaan.

A.10.1. In hun memorie van wederantwoord voeren de institutionele overheden, wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel, aan dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voldoet aan de wettigheidsvereiste vervat in artikel 22 van de Grondwet, daar de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven is bepaald in een samenwerkingsakkoord waaraan het Parlement instemming heeft verleend. De bewoordingen van dat samenwerkingsakkoord zijn bovendien voldoende duidelijk en nauwkeurig, zodat iedere persoon redelijkerwijs de gevolgen van zijn handelen in de gegeven omstandigheden kan voorzien, zoals de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat vereist. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 is ook voorzienbaar, daar het voldoende informatie aanreikt over het bestaan, de draagwijdte en de voorwaarden van de inmenging in het privéleven. De institutionele overheden voegen eraan toe dat de bestreden maatregelen het recht op vrij verkeer en het recht op eerbiediging van het privéleven niet schorsen, maar zich ertoe beperken die grondrechten op weloverwogen, noodzakelijke, tijdelijke en gedeeltelijke wijze in te dijken, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State herhaaldelijk heeft bevestigd, met name in haar voormelde advies nr. 70.159/VR.

Volgens de institutionele overheden hebben de Europese verordeningen (EU) 2021/953 en 2021/954 tot doel het vrije verkeer tussen de lidstaten van de Europese Unie te reglementeren. Op nationaal niveau is de juridische grondslag voor het gebruik van een digitaal EU-COVID-certificaat gelegen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij de samenwerkingsakkoorden van 27 september 2021 en 28 oktober 2021. De voormelde verordeningen beletten niet dat dat certificaat op nationaal niveau ruimer wordt gebruikt. Zij geven daarnaast aan dat de lidstaten maatregelen kunnen nemen, op voorwaarde dat die strikt beperkt zijn wat de draagwijdte ervan betreft en in de tijd, en dat zij niet verder gaan dan hetgeen noodzakelijk is om de volksgezondheid te beschermen. Het gebruik van het CST bepaald in de voormelde samenwerkingsakkoorden voldoet aan die vereisten. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij dat van 27 september 2021, voorziet immers uitdrukkelijk in een einddatum voor het gebruik van het CST. Bovendien is de draagwijdte van dat instrument beperkt tot de sectoren en activiteiten die op limitatieve wijze worden opgesomd. Ten slotte worden de redenen voor het gebruik van het CST op gedetailleerde wijze gemotiveerd.

De institutionele overheden preciseren vervolgens dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 steunt op de verslagen van de GEMS van 18 en 31 augustus 2021 en dat het voorziet in de noodzaak om verslagen van de RAG te verkrijgen betreffende de evaluatie van de epidemiologische maatregelen vooraleer striktere maatregelen betreffende het gebruik van het CST kunnen worden genomen. Zij herinneren eraan dat het CST kan worden verkregen op andere manieren dan de vaccinatie, zodat het niet gaat om een verholde vaccinatieplicht. Zij halen daarnaast een verslag aan van het Federaal Instituut voor de Bescherming en de Bevordering van de Rechten van de Mens, alsook een bijdrage uit de rechtsleer, waaruit het evenredige karakter van het CST blijkt.

Vervolgens geven de institutionele overheden een opsomming en een gedetailleerd overzicht van verschillende wetenschappelijke studies die de doeltreffendheid van het CST aantonen om de verschillende doelstellingen ervan te bereiken, namelijk de overdracht van COVID-19 tussen personen beperken, het aantal personen verminderen die zijn aangetast door een ernstige vorm van de ziekte na een besmetting, de verzadiging van de diensten voor intensieve zorg in de ziekenhuizen voorkomen, de belasting van het gezondheidszorgsysteem in zijn geheel verminderen en de economie opnieuw aanzwengelen door de sectoren te openen die gesloten zouden moeten blijven indien het CST niet bestond.

A.10.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het tweede middel verklaren de institutionele overheden in hun memorie van wederantwoord allereerst dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 is gesloten op

een ogenblik dat er geen sprake was van de omikron-variant, maar wel van de delta-variant, die bijzonder krachtig was en waarop de vaccinatie een groot effect heeft gehad. Zij voegen eraan toe dat een boosterprik wel degelijk een impact heeft op de bescherming tegen het virus, op het aantal ziekenhuisopnames en op de besmetting. Volgens de institutionele overheden voldoet het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan het gelijkheidsbeginsel, daar het de volledige bevolking beoogt en niet verschillende subgroepen van individuen, zodat het niet aan de verzoekende partijen staat om zelf zogenoemde subgroepen te identificeren en discriminaties daartussen te analyseren. Het verschil in behandeling waartoe het voormelde samenwerkingsakkoord leidt, vloeit voort uit de vrije keuze van de bevolking zelf om zich al dan niet te laten vaccineren of te testen. De institutionele overheden benadrukken dat het CST ook kan worden verkregen op basis van een test en niet uitsluitend op basis van een herstel- of vaccinatiecertificaat. Naast het feit dat het voormelde samenwerkingsakkoord geen enkele discriminatie teweegbrengt, tonen wetenschappelijke verslagen en studies duidelijk aan dat de vaccinatie tegen COVID-19 werkt, zodat het toepassingsgebied van het CST een gefundeerde basis heeft en niet leidt tot meer besmettingen met het virus.

A.10.3. De institutionele overheden voeren, ten aanzien van het derde onderdeel van het tweede middel, aan dat de wetenschappelijke studies effectief aantonen dat het CST een noodzakelijke en evenredige maatregel is en dat er geen minder intrusieve instrumenten bestaan die hetzelfde effect zouden hebben. Het gaat overigens om een van meerdere maatregelen in de strijd tegen COVID-19 waarbij verschillende middelen worden gecombineerd.

Tweede middel in de zaak nr. 7685

A.11.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 leiden een tweede middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van het wettigheidsbeginsel, van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verankerd 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, met de artikelen 5 en 6 van de AVG, en van het beginsel van de rechtszekerheid.

A.11.2.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 28 oktober 2021, de verplichte voorlegging van het CST niet reglementeert als voorwaarde voor de toegang tot sommige plaatsen of activiteiten, daar er geen enkele bepaling bestaat die erin voorziet dat het gebruik van het CST verplicht of toegestaan is. Overigens, in een epidemische noodsituatie, worden de deeltiteiten hun bevoegdheden ontnomen inzake de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en discotheken en dancings, behoudens de mogelijkheid om striktere maatregelen te nemen. In werkelijkheid laat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 aan het koninklijk besluit bedoeld in artikel 4 van de wet van 14 augustus 2021 en aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord de zorg over om al dan niet te voorzien in de verplichte voorlegging van het CST. Dat mechanisme is strijdig met het gelijkheidsbeginsel en met de in het tweede middel vermelde bepalingen.

Bovendien zijn de plaatsen waarvan de toegang is onderworpen aan het voorleggen van het CST, essentiële elementen van de gegevensverwerking ingevolge die voorlegging. Het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 verantwoordt geenszins de voormelde delegatie aan de uitvoerende macht. In elk geval vloeit uit de rechtspraak van het Hof voort dat de zorg om het normatieve kader van het CST gemakkelijker te kunnen wijzigen en het technische karakter van de materie, in dat kader geen verantwoording kunnen vormen. Bij haar advies nr. 70.384/VR van 27 oktober 2021 deelt de afdeling wetgeving van de Raad van State dat standpunt. De verzoekende partijen merken op dat, volgens het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, de deeltiteiten een decreet of een ordonnantie moeten aannemen om te voorzien in het gebruik van het CST, hetgeen leidt tot een opvatting van het wettigheidsbeginsel tegen twee snelheden. De in de zaak nr. 7685 bestreden bepalingen, in zoverre zij een artikel *2bis*, § 3, eerste lid en vierde lid, i), invoegen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, dienen bijgevolg te worden vernietigd.

A.11.2.2. In een tweede onderdeel stellen de voormelde verzoekende partijen vast dat artikel *2bis*, § 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, bepaalt dat het gebruik van het CST is vastgelegd, in sommige gevallen, overeenkomstig de reglementering die geldig is tot 31 oktober 2021. Zij voeren niet alleen aan dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet precificeert in welke zin die datum relevant is, maar ook dat het niet mogelijk is te begrijpen welke reglementering van toepassing is op het gebruik van het CST, terwijl dat laatste een verwerking van persoonsgegevens impliceert. De bestreden bepalingen schenden bijgevolg de vereisten van voorzienbaarheid en duidelijkheid die voortvloeien uit de in het middel vermelde bepalingen, alsook het beginsel van rechtszekerheid,

in zoverre zij instemming verlenen met artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, daar dat samenwerkingsakkoord artikel *2bis*, § 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wijzigt.

A.11.2.3. In een derde onderdeel merken de voormelde verzoekende partijen op dat artikel *2bis*, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, preciseert dat de regels inzake het gebruik van het CST niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die zijn genomen overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021. Die verzoekende partijen voeren aan dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet vermeldt wat die mogelijke strijdigheid inhoudt, zoals de afdeling wetgeving van de Raad van State ook heeft opgemerkt in haar advies nr. 70.386 van 27 oktober 2021. De preciseringen in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 laten niet toe die vraag te beantwoorden. Een dergelijke onduidelijkheid is niet verenigbaar met de vereisten van voorzienbaarheid en duidelijkheid vervat in de in het middel vermelde bepalingen, daar het, in geval van tegenstrijdige maatregelen, niet mogelijk is te bepalen welke van toepassing is, zodat ook het beginsel van rechtszekerheid geschonden is. De in de zaak nr. 7685 bestreden bepalingen schenden derhalve de in het middel vermelde bepalingen in zoverre zij instemming verlenen met artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, aangezien dat artikel *2bis*, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wijzigt.

A.11.2.4. In een vierde onderdeel voeren de voormelde verzoekende partijen aan dat artikel *2bis*, § 3, vierde lid, iii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, slecht is geformuleerd en moeilijk te begrijpen is. Het schendt bijgevolg de vereisten van nauwkeurigheid en voorzienbaarheid vervat in de in het middel vermelde bepalingen, alsook het beginsel van rechtszekerheid. Die bepaling lijkt overigens te steunen op het beginsel dat de burgemeesters en de gouverneurs in een epidemische noodsituatie bevoegd zijn om striktere maatregelen te nemen dan de maatregelen van bestuurlijke politie die door de federale Regering worden genomen op grond van artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 2021. Er is echter reeds voorzien in dat beginsel bij artikel 4, § 2, van de wet van 14 augustus 2021, zodat die maatregel niet nodig is om de bevoegdheden van de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 te coördineren, noch in overeenstemming is met artikel *92bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

A.11.2.5. In een vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat artikel *2bis*, § 3, vijfde en zesde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, in strijd is met artikel 33, § 1, 2°, en § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. Uit die bepalingen vloeit immers voort dat artikel *2bis*, § 2, van dat samenwerkingsakkoord in werking treedt op 16 juni 2021, terwijl artikel *13ter* in werking treedt op de dag van de laatste instemmingsakte. De bestreden bepalingen schenden dus de in het middel vermelde bepalingen in zoverre zij instemming verlenen met artikel 2 van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, daar dat artikel een vijfde en een zesde lid invoegt in artikel *2bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

A.12.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het tweede middel voeren de institutionele overheden aan dat, gelet op de ontwikkeling van de epidemiologische omstandigheden, het redelijk verantwoord is de uitvoerende macht ertoe te machtigen de omvang van een massa-evenement te definiëren, teneinde soepel te kunnen reageren op de ontwikkelingen die zich voordoen in de epidemiologische situatie. Indien die omvang moest worden opgenomen in de tekst zelf van het samenwerkingsakkoord, dan zou de regel nutteloos en doelloos worden, daar hij ertoe strekt het gezondheidssysteem te beschermen en erover te waken dat het niet wordt overbelast noch instort. Wanneer de epidemiologische situatie verergert, in voorkomend geval snel en exponentieel, moet het mogelijk zijn om hierop soepel en doeltreffend te reageren.

De institutionele overheden preciseren dat, in het kader van het beheer van de pandemie, alle ministeriële en koninklijke besluiten die de bestrijding ervan beogen, zijn voorafgegaan door besprekingen in het overlegcomité, en dat de auteurs van het samenwerkingsakkoord voortdurend in contact staan met de FOD Volksgezondheid om na te gaan of de huidige definitie van de omvang van een massa-evenement gepast blijft. Bovendien komt de redenering van de verzoekende partijen erop neer dat geen enkele uitvoering van het samenwerkingsakkoord kan worden vastgelegd in een norm met reglementaire draagwijdte. Ten slotte is het bepalen van het aantal bezoekers voor massa-evenementen en proef- en pilootprojecten geen essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens, maar een loutere uitvoeringsmodaliteit.

A.12.2. Ten aanzien van het tweede onderdeel van het tweede middel verklaren de institutionele overheden dat artikel *2bis*, § 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voldoende duidelijk is, daar in de algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 heel duidelijk wordt gepreciseerd wat moet worden begrepen onder de reglementering die van toepassing is tot 31 oktober 2021, zodat het voor de betrokken personen niet onmogelijk is de verwijzing naar die reglementering te begrijpen.

A.12.3. Wat betreft het derde onderdeel van het tweede middel voeren de institutionele overheden aan dat de algemene uiteenzetting van het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 de conflictsituatie preciseert waarvan sprake is in artikel *2bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd. Die bepaling betekent immers dat striktere maatregelen, zoals de vergrendeling of de sluiting van een bepaalde sector, genomen op federaal niveau op grond van de wet van 14 augustus 2021, niet kunnen worden omzeild door het opleggen, door de deeltentiteiten, van een verplichting tot het voorleggen van het CST. De institutionele overheden preciseren dat het samenwerkingsakkoord niet uitsluit dat een door een deeltentiteit opgelegde verplichting tot het voorleggen van het CST kan bestaan naast een federale maatregel die steunt op de wet van 14 augustus 2021, op voorwaarde dat die maatregelen complementair zijn en elkaar niet tegenspreken.

A.12.4. Ten aanzien van het vierde onderdeel van het tweede middel stellen de institutionele overheden vast dat de definitie van de bevoegdheden van de burgemeesters en de gouverneurs in artikel *2bis*, § 3, vierde lid, iii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, reeds was opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 hebben in de zaak nr. 7658 echter niet gewezen op het vermeende gebrek aan duidelijkheid van die definitie. Daarnaast voegen de institutionele overheden eraan toe dat die niet onnauwkeurig is, daar de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 een voldoende duidelijke en gedetailleerde uitleg bevat over de bevoegdheden van de burgemeesters en de gouverneurs in verband met het gebruik van het CST.

A.12.5. Wat betreft het vijfde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7685 preciseren de institutionele overheden dat de inwerkingtreding van de artikelen 2 tot 8 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 vanaf 16 juni 2021 te verklaren is door het feit dat het digitaal EU-COVID-certificaat toepasselijk is verklaard vanaf die datum. Het CST is echter pas voor het eerst in augustus 2021 toegepast. De wijziging van artikel *2bis*, § 3, vijfde en zesde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 past in het kader van het einde van de epidemische noodsituatie die kan worden afgekondigd op grond van de wet van 14 augustus 2021. Die bepaling regelt de toepassing van de bestaande reglementering van het CST wanneer de epidemische noodsituatie eindigt gedurende de toepassingsperiode van het samenwerkingsakkoord bepaald in artikel 33 ervan, met andere woorden tot 30 juni 2022. Het betreft bijgevolg geen bepaling die de inwerkingtreding en de uitvoering van de daarin vervatte regel vaststelt, maar een bepaling die de reglementering verduidelijkt die van kracht zal zijn wanneer de epidemische noodsituatie eindigt. Wanneer een dergelijke situatie wordt afgekondigd, is het logisch dat sommige bepalingen geen uitwerking meer hebben, maar die schorsing tast de inwerkingtreding van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord niet aan. De institutionele overheden merken ten slotte op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State geen enkele opmerking in dat verband heeft geformuleerd.

A.13.1. In hun memorie van antwoord verklaren de verzoekende partijen, ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel, dat de uiteenzettingen van de institutionele overheden in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof en met het voormelde advies nr. 70.384 van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Daarnaast voeren zij aan dat het doel inzake snelheid en flexibiliteit wordt tegengesproken door de feiten van het geding, gelet op de snelheid waarmee instemming is verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021. De voorafgaande besprekingen in het overlegcomité en de permanente contacten met de FOD Volksgezondheid laten overigens niet toe de schending te verantwoorden van de in het tweede middel vermelde bepalingen.

A.13.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aan dat in de normen die het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wijzigen, de relevante bepalingen van de toepasselijke reglementering duidelijk hadden moeten worden uiteengezet, in plaats van op algemene wijze te verwijzen naar de reglementering die van toepassing is tot 31 oktober 2021. Door die tekortkoming zijn de betrokken personen niet in staat de regels die gelden inzake de verwerking van hun persoonsgegevens duidelijk en nauwkeurig te begrijpen.

A.13.3. Wat betreft het vierde onderdeel van het tweede middel verklaren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord dat artikel *2bis*, § 3, vierde lid, iii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 slecht geformuleerd is, hetgeen het begrip ervan vermoedelijk maakt en een schending van de in het middel vermelde bepalingen inhoudt.

A.13.4. Wat betreft het vijfde onderdeel van het tweede middel voeren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aan dat uit de bewoordingen van artikel *2bis*, § 3, vijfde en zesde lid, en artikel 33, § 1, 2°,

en § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 uitdrukkelijk voortvloeit dat die betrekking hebben op de vraag op welk ogenblik de artikelen *2bis*, § 3, en 33 van het samenwerkingsakkoord van kracht zullen zijn. De voormelde artikelen *2bis* en 33 spreken elkaar echter op dat punt tegen.

A.14. In hun memories van wederantwoord voeren de institutionele overheden, ten aanzien van het eerste onderdeel van het tweede middel, aan dat, sinds het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, de werkmethode onveranderd is gebleven : de grote lijnen zijn vastgelegd op wetgevend niveau, terwijl de concrete voorwaarden zijn uitgewerkt door de uitvoerende macht, hetgeen steeds is aanvaard door de afdeling wetgeving van de Raad van State. De institutionele overheden herinneren eraan dat het sluiten van elk samenwerkingsakkoord is voorafgegaan door overleg binnen elke parlementaire vergadering, dat de vereiste adviezen steeds zijn verkregen en dat rekening is gehouden met de ontwikkeling van de epidemie. Volgens hen moet snel kunnen worden gereageerd wanneer de epidemiologische omstandigheden plots verslechteren, teneinde de volksgezondheid en de sector van de gezondheidszorg zo goed mogelijk te vrijwaren en de impact op de nationale economie te beperken. Hoewel noodprocedures mogelijk zijn voor de verzoeken om advies, blijken die te traag om meteen te kunnen reageren op de ontwikkelingen van de pandemie.

Het bepalen van het aantal bezoekers voor de massa-evenementen en proef- en pilootprojecten vormt overigens geen essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens. Ten slotte voeren de institutionele overheden aan dat de snelheid waarmee instemming is verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, te verklaren is door het feit dat de wijzigingen die zijn aangebracht in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 miniem waren. Zij voeren ook aan dat de werklast van diegenen die betrokken waren bij het totstandkomingsproces, extreem zwaar is geweest en dat zulks geen gangbare praktijk mag worden om het hoofd te bieden aan de crisis.

Derde middel in de zaak nr. 6758

A.15.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 leiden een derde middel af uit de schending van artikel 22 van de Grondwet, van het wettigheidsbeginsel en van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie dat is vervat 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, 6 en 9 van de AVG.

A.15.2.1. In een eerste onderdeel voeren de voormelde verzoekende partijen aan dat de artikelen 2, § 2, 3, § 1, en 6 van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de definitie van sommige essentiële elementen van de gegevensverwerking delegeren aan de uitvoerende macht.

In een eerste subonderdeel verklaren zij dat het begrip « voorziening die behoort tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector » een essentieel element vormt bij het bepalen van de doelstelling van de gegevensverwerking geregeld bij de artikelen 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021. Volgens hen vloeit uit de rechtspraak van het Hof betreffende de in het middel vermelde grondwetsbepalingen en de internationaalrechtelijke bepalingen, alsook uit de praktijk van de Gegevensbeschermingsautoriteit voort dat het doeleinde van de voormelde verwerking moet worden gedefinieerd in een formele wet. Te dezen delegeert het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, door te bepalen dat de voorzieningen die behoren tot de voormelde sectoren, worden gedefinieerd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord, echter de vaststelling van de essentiële elementen van de gegevensverwerking, hetgeen niet toelaatbaar is.

A.15.2.2. In een tweede subonderdeel verklaren de verzoekende partijen dat de definitie van de massa-evenementen, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, een essentieel element vormt van het bepalen van het doeleinde van de gegevensverwerking geregeld bij de artikelen 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021. Door te bepalen dat een massa-evenement een evenement is « van een zekere omvang » met « een bepaald aantal » bezoekers waarvan de modaliteiten betreffende de organisatie en de veiligheid worden bepaald door de uitvoerende macht, delegeert het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 het bepalen van de essentiële elementen van de gegevensverwerking, hetgeen niet toelaatbaar is.

In een derde subonderdeel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat de definitie van de voorwaarden waaronder de toegang tot de plaatsen en de evenementen bedoeld in het samenwerkingsakkoord kan worden verkregen op basis van het digitaal EU-COVID-certificaat of op basis van andere maatregelen, een

essentieel element vormt van het doeleinde van de gegevensverwerking geregeld bij de artikelen 12 en 13 van samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021. Zij wijzen overigens erop dat de digitale EU-COVID-certificaten in de zin van de verordening (EU) 2021/953 alleen toelaten om gegevens aan te tonen die zijn opgenomen in de bijlage van die verordening. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 delegeert aan de uitvoerende macht echter de zorg om, in een uitvoerend samenwerkingsakkoord, te bepalen welke de in het geding zijnde toegangsvoorwaarden zijn en, bijgevolg, met het oog op welke controles en verificaties de persoonsgegevens worden verwerkt, hetgeen niet toelaatbaar is. Bovendien bepaalt dat samenwerkingsakkoord dat de uitvoerende macht ertoe gemachtigd is de voormelde toegangsvoorwaarden niet alleen op basis van het digitaal EU-COVID-certificaat, maar tevens op basis van andere maatregelen te bepalen die dus een verwerking kunnen inhouden van andere persoonsgegevens dan die welke worden opgesomd in de bijlage van de verordening (EU) 2021/953, hetgeen evenmin toelaatbaar is.

A.15.2.3. In een tweede onderdeel verklaren de verzoekende partijen dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 niet toelaat de situaties waarin de persoonsgegevens van de betrokkenen worden verwerkt, voldoende nauwkeurig en duidelijk te begrijpen.

In een eerste subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de definitie van de handelsbeurzen en congressen een essentieel element vormt van het doeleinde van de gegevensverwerking geregeld bij de artikelen 12 en 13 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021, verwerking die moet worden vastgelegd in een wetbepaling. Artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 preciseert immers niet wat moet worden begrepen onder « een grootschalige bijeenkomst rond een bepaald thema », noch wat het onderscheid is tussen een grootschalige bijeenkomst en een massa-evenement. Die opmerkingen gelden eveneens voor de « tentoonstellingen », de « handelsbeurzen » en de « congressen ». Die punten worden niet verduidelijkt in de algemene toelichting van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, noch in de artikelsgewijze toelichting van dat samenwerkingsakkoord.

In een tweede subonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de personen die ertoe gemachtigd zijn het CST te genereren en te lezen door middel van de COVIDscan-applicatie, alsook het identiteitsbewijs van de betrokkene te vragen, niet nauwkeurig worden geïdentificeerd in artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Dat artikel preciseert immers niet welke personen zijn belast met de toegangscontrole, noch hoe die worden aangewezen. Het is bijgevolg niet mogelijk met voldoende voorzienbaarheid en nauwkeurigheid te identificeren wie de adressaten van de verwerkte persoonsgegevens zijn, hetgeen in beginsel vereist is.

A.15.2.4. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de artikelen 4, 5 en 7 van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 de betrokken deeltentiteiten toestaan te voorzien in een facultatief gebruik van het CST, terwijl een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op de bescherming van persoonsgegevens betreffende de gezondheid alleen mogelijk is wanneer die absoluut noodzakelijk is om het met die inmenging nagestreefde doel te bereiken, wat door dat facultatieve karakter niet wordt aangetoond. Uit verschillen bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021, blijkt immers dat de deeltentiteiten de mogelijkheid hebben te voorzien in een facultatief gebruik van het CST, dat wordt overgelaten aan het oordeel van de organisatoren van evenementen of de verantwoordelijken van de betrokken voorzieningen. In haar voormelde advies van 23 september 2021 heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit gesteld dat dat systeem niet toelaatbaar was. Volgens de verzoekende partijen bewijst de voormelde mogelijkheid het niet-vereiste karakter van de aantasting van het recht op eerbiediging van het privéleven. Volgens hen is ofwel het gebruik van het CST noodzakelijk om de overbelasting van het ziekenhuissysteem te voorkomen, in welk geval het aan de wetgever staat zulks aan te tonen, ofwel is een dergelijk gebruik niet noodzakelijk om de voormelde overbelasting te voorkomen, zodat het gebruik, verplicht of facultatief, van het CST niet toelaatbaar is.

A.16.1. Ten aanzien van het eerste onderdeel van het derde middel voeren de institutionele overheden allereerst aan dat de definitie van de voorzieningen van de culturele, feestelijke en recreatieve sector geen essentieel element vormt voor de verwerking van persoonsgegevens. In werkelijkheid is het essentiële element van die verwerking gelegen in het feit dat de voormelde voorzieningen eventueel ertoe zouden kunnen worden verplicht het CST te gebruiken, hetgeen effectief is bepaald in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. De definitie van die voorzieningen kan dus worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht, daar het gaat om de uitvoering van wat reeds is bepaald in het samenwerkingsakkoord. In ondergeschikte orde preciseren de institutionele overheden dat zij voornemens zijn die definitie op te nemen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals het is gewijzigd bij dat van 27 september 2021.

De institutionele overheden voegen, ten aanzien van de definitie van de massa-evenementen, eraan toe dat het, gelet op de constante ontwikkeling van de epidemiologische omstandigheden, redelijk is dat de uitvoerende macht ertoe wordt gemachtigd de omvang, en dus het aantal bezoekers van dergelijke evenementen te definiëren teneinde soepel te kunnen reageren op die evolutie. In werkelijkheid, indien die criteria moesten worden opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, dan zou de regel nutteloos en doelloos worden, daar die ertoe strekt het gezondheidssysteem te beschermen en te voorkomen dat het wordt overbelast. Wanneer de epidemiologische situatie verergert, moet het dus mogelijk zijn daarop soepel en doeltreffend te reageren.

De voorwaarden waaronder de toegang kan worden verkregen op basis van het digitaal EU-COVID-certificaat, een ander certificaat of andere maatregelen die, krachtens artikel 6 van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, zijn vastgelegd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord, vormen overigens uitsluitend praktische regels en hebben alleen betrekking op een technische verduidelijking en de uitvoering van bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Het gaat dus niet om de delegatie van een essentieel element.

A.16.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het derde middel merken de institutionele overheden allereerst op dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar voormelde advies nr. 70.159 geen enkele commentaar heeft geformuleerd over de definitie van de handelsbeurzen en congressen. Zij merken daarnaast op dat die definitie is overgenomen van die welke is gebruikt in het ministerieel besluit van 28 oktober 2020. Volgens hen bestaan duidelijke verschillen tussen het massa-evenement, enerzijds, en de handelsbeurzen en congressen, anderzijds, met name ten aanzien van de duur en de gezondheidsomstandigheden ervan. De institutionele overheden voegen eraan toe dat het adagium *lex specialis derogat generalibus* dient te worden toegepast, zodat de definitie van de massa-evenementen ook kan overeenstemmen met de definitie van andere evenementen. Het betreft in werkelijkheid een ruim begrip. Echter, wanneer een activiteit die wordt gekwalificeerd als een massa-evenement eveneens beantwoordt aan een meer nauwkeurige definitie in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, is de bijzondere regeling die daarin is bepaald, van toepassing, met name ten aanzien van de handelsbeurzen en de congressen.

De institutionele overheden merken overigens op dat artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, een exhaustieve en goed gedefinieerde lijst bevat van de personen die het CST mogen lezen. De controle van de identiteit van de bezoeker vormt daarentegen een antifraudemaatregel die de evenredigheid, met andere woorden de doeltreffendheid en het gebruik, van het CST waarborgt, daar zonder die controle het met die maatregel nagestreefde doel niet zou kunnen worden bereikt. Bovendien vormt de controle van de identiteit van de bezoeker geen verwerking van persoonsgegevens in de zin van de AVG, daar het alleen gaat om het lezen van de naam op het identiteitsbewijs, zonder registratie van de identiteit van de bezoekers, noch opslag of geautomatiseerde verwerking van gegevens. Die redenering is analoog aan die van de Gegevensbeschermingsautoriteit betreffende het nemen van de temperatuur van de personen die een ziekenhuis willen betreden. De bepalingen van de AVG dienen bijgevolg niet te worden toegepast.

A.16.3. Wat betreft het derde onderdeel van het derde middel voeren de institutionele overheden aan dat de verzoekende partijen ten onrechte verklaren dat de mogelijkheid om het CST facultatief te gebruiken, de operatoren en organisatoren die worden bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 toelaat de plaats in te nemen van de wetgever, daar het wel degelijk de deeltentiteiten zijn die beslissen om het CST al dan niet verplicht te maken. Zo niet staat het aan de voormelde operatoren en organisatoren na te gaan of de gezondheidsregels die van kracht zijn, voldoende bescherming bieden aan hun bezoekers. Wanneer dat niet het geval is moet in ondergeschikte orde gebruik worden gemaakt van het CST, rekening houdend met de epidemiologische omstandigheden en de mogelijkheden voor elke voorziening om andere maatregelen te nemen dan het CST. Wat betreft de vermeende afwezigheid van een juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, herinneren de institutionele overheden eraan dat het scannen van de QR-code van het CST en de extra controle van het identiteitsbewijs volgens hen geen verwerking van persoonsgegevens vormen.

A.17.1. Wat betreft het eerste subonderdeel van het eerste onderdeel van het derde middel merken de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, op dat het voornemen van de institutionele overheden om de definitie van de voorzieningen die vallen onder de culturele, feestelijke en recreatieve sector op te nemen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, niet concreet gestalte heeft gekregen, zodat de aangevoerde grieven blijven bestaan.

In hun memorie van antwoord voegen de verzoekende partijen, ten aanzien van het tweede subonderdeel van het voormelde eerste onderdeel, eraan toe dat de uiteenzettingen van de institutionele overheden in hun memorie

over de definitie van de massa-evenementen in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof, met name met het arrest nr. 158/2021 van 18 november 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.158). Het argument volgens hetwelk het gebruik van de wetgevende macht te traag en onvoldoende soepel zou zijn, wordt overigens tegengesproken door de procedure van totstandkoming zelf van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, daar die procedure bijzonder snel is verlopen. Bovendien heeft de afdeling wetgeving in haar voormelde advies nr. 70.348/VR vermeld dat het bepalen van het aantal personen waarvan het verplichte gebruik van het CST afhankelijk wordt gemaakt, een van de essentiële elementen van de voormelde definitie vormt. Met die opmerking wordt geen rekening gehouden door de institutionele overheden. In werkelijkheid is de bewegingsruimte van de uitvoerende macht dermate ruim dat die haar toelaat het toepassingsgebied van de inmenging in de grondrechten te bepalen. Ten slotte kan het feit dat over een maatregel kan worden besproken in een overlegcomité en dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voortdurend in contact staan met de FOD Volksgezondheid, de schending van de in het derde middel vermelde bepalingen niet verantwoorden.

In verband met de definitie van de voorwaarden waaronder de toegang tot de in het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 beoogde plaatsen en activiteiten mogelijk is, hetgeen het voorwerp uitmaakt van het derde onderdeel van het voormelde eerste onderdeel, voeren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aan dat de institutionele overheden niet kunnen worden gevolgd wanneer zij verklaren dat het aan de uitvoerende macht staat uitsluitend de praktische voorwaarden van die toegang te bepalen. In werkelijkheid gaat het om de voorwaarden waaronder de voormelde toegang mogelijk is, waardoor zij essentiële elementen van de gegevensverwerking vormen. De verzoekende partijen herinneren overigens eraan dat het aan de wetgevende macht staat de voormelde essentiële elementen te bepalen, en aan de uitvoerende macht de uitvoering ervan te verzekeren, en niet omgekeerd, zoals de institutionele overheden lijken aan te voeren.

A.17.2. Ten aanzien van het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel van het derde middel voeren de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, aan dat de criteria waarnaar de institutionele overheden verwijzen om een onderscheid te maken tussen de handelsbeurzen en de congressen, enerzijds, en de massa-evenementen, anderzijds, geen enkele grondslag vinden in de tekst zelf, noch in de parlementaire voorbereiding van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, zodat zij niet voldoende duidelijk en nauwkeurig zijn. De uitleg van de institutionele overheden maakt het overigens niet mogelijk de definitie van de voormelde sectoren te verduidelijken, daar de voorbeelden die zij geven, niet samenvallen met de werkelijkheid, aangezien de uitvoerende macht heeft gesteld dat een massa-evenement een evenement is waarop 50 personen bijeenkomen. Bijgevolg kunnen de institutionele overheden niet worden gevolgd wanneer zij wijzen op een zogenaamde toegenomen moeilijkheid om de klassieke veiligheidsmaatregelen bij een massa-evenement te laten naleven. De institutionele overheden vergissen zich eveneens ten aanzien van de categorie waartoe de concerten behoren, zodat hun poging om duidelijkheid te verschaffen, alleen maar leidt tot meer verwarring over de vage en onnauwkeurige bewoordingen van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Bovendien toont, volgens de verzoekende partijen, het aanvoeren van het adagium *lex specialis derogat generalibus* door de institutionele overheden aan dat die laatstgenoemden zich bewust zijn van de overlapping tussen de massa-evenementen en de « aangelegenheden en voorzieningen » bedoeld in artikel 1, § 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Dat adagium maakt het overigens niet mogelijk de in het verzoekschrift aangeklaagde onwettigheden te verhelpen. Uit artikel 2bis, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 blijkt immers dat, wanneer een federale norm een massa-evenement definieert, de deeltentiteiten het voorschrift ervan in acht moeten nemen. Vervolgens komt het standpunt van de institutionele overheden erop neer te aanvaarden dat de deeltentiteiten en de federale overheid elk bevoegd zijn om exact dezelfde maatregel aan te nemen, hetgeen in strijd is met het beginsel van de exclusiviteit van de bevoegdheden dat impliceert dat elke juridische situatie in principe door een enkele wetgever wordt geregeld en die zich verzet tegen een hiërarchie tussen de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de deeltentiteiten.

Wat betreft het tweede subonderdeel van het voormelde tweede onderdeel voeren de verzoekende partijen in hun memorie van antwoord aan dat de argumentatie van de institutionele overheden het duidelijke en nauwkeurige karakter van de bestreden bepalingen niet kan aantonen en dat de eigenaars en de beheerders bedoeld in het samenwerkingsakkoord van 17 september 2021 geen overheden zijn die beschikken over de bevoegdheid om de essentiële elementen van een verwerking van persoonsgegevens te bepalen. De verzoekende partijen voeren vervolgens aan dat het scannen van het digitaal EU-COVID-certificaat door middel van de COVIDscan-toepassing wel degelijk een verwerking van persoonsgegevens betreffende de gezondheid vormt, zoals blijkt uit artikel 4, leden 1 en 2, van de AVG en zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit dat heeft bevestigd in haar adviezen over het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021. Artikel 12, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021, bevestigt dat het wel degelijk gaat om een verwerking van

persoonsgegevens. Volgens de verzoekende partijen, zelfs indien de lezing van het CST of van het digitaal EU-COVID-certificaat geen verwerking van persoonsgegevens zou vormen, is het toch zo dat, zelfs wanneer de AVG niet van toepassing is, de algemene beginselen inzake de bescherming van het privéleven gelden, met name de beginselen van duidelijkheid en nauwkeurigheid.

A.17.3. Wat betreft het derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7658 verklaren de verzoekende partijen, in hun memorie van antwoord, dat de argumentatie van de institutionele overheden erop neerkomt de in het verzoekschrift aangeklaagde schending te bevestigen, aangezien het niet aan een beheerder van een voorziening staat om te voorzien in extra inmengingen in de fundamentele rechten van de betrokkenen, om reden dat de geldende wetgeving geen voldoende bescherming biedt aan zijn klanten. Die bevoegdheid komt uitsluitend toe aan de wetgever.

A.18.1. In hun respectieve memorie van wederantwoord voeren de institutionele overheden, ten aanzien van het eerste subonderdeel van het eerste onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7658, aan dat het begrip voorzieningen in de culturele, feestelijke en recreatieve sector voldoende gedefinieerd is door de bestreden bepalingen, op een wijze die vergelijkbaar is met wat het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 135/2019 van 17 oktober 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.135). Uit dat arrest blijkt dat niet wordt vereist dat alle elementen van de gegevensverwerking worden bepaald door een formele wet, noch dat het bepalen van die elementen niet kan worden gedelegeerd aan de uitvoerende macht, zodat het toegestaan is om een uitvoerend samenwerkingsakkoord te voorzien in de mogelijkheid om, via een samenwerkingsakkoord, de voormelde definitie te bepalen, definitie die geen essentieel element van de gegevensverwerking vormt.

Wat betreft het tweede subonderdeel van het eerste onderdeel van het derde middel steunen de institutionele overheden opnieuw op het voormelde arrest nr. 135/2019. Ze voegen eraan toe dat het, door de verzoekende partijen aangevoerde arrest nr. 158/2021, de wetgever toestaat het bepalen van sommige maatregelen te delegeren aan de uitvoerende macht wanneer hij het bestaan van een openbaar belang vaststelt dat hij moet beschermen en wanneer hij meent dat om redenen van spoedeisendheid dat belang niet kan worden gevrijwaard door de wetgevende procedure waarin is voorzien. De institutionele overheden preciseren dat de wetgevende procedure voor de totstandkoming van de akten houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 heel snel is verlopen, eenvoudigweg omdat die echter verbeteringen van materiële orde bevatten, alsook een verduidelijking op het vlak van de bevoegdheidsverdeling. Zij voegen eraan toe dat dat akkoord, zoals het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, grondig werden besproken tijdens overleg tussen de kabinetten, talrijke wijzigingen heeft ondergaan gedurende verschillende weken en is goedgekeurd door de verschillende parlementaire vergaderingen van België, zodat niet kan worden beweerd dat het in enkele dagen is gesloten. Daar de gezondheidsmaatregelen ter bestrijding van COVID-19 in enkele dagen moeten worden genomen en uitgevoerd, is zelfs een korte termijn van enkele weken om een samenwerkingsakkoord te wijzigen, bijgevolg niet wenselijk en blijkt die zelfs gevaarlijk te zijn voor de volksgezondheid.

De institutionele overheden voeren, ten aanzien van het derde subonderdeel van het eerste onderdeel van het derde middel, aan dat het samenwerkingsakkoord van 27 april 2021 voor advies is voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State, die heeft aanvaard dat de voorwaarden inzake de uitvoering van het CST worden gepreciseerd in een uitvoerend samenwerkingsakkoord. In het kader van de verwerking van persoonsgegevens is het overigens niet vereist dat alle voorwaarden betreffende die verwerking worden opgenomen in een wet opdat het beginsel van formele wettigheid in acht wordt genomen. Er kan worden voorzien in een beoordelingsmarge voor de uitvoerende macht. De institutionele overheden preciseren daarnaast dat de uitvoerende macht zelf voortaan geen gebruik meer maakt van het CST, hetgeen aantoont dat die in dat kader niet te veel bevoegdheden heeft gekregen.

A.18.2. In hun memories van wederantwoord voeren de institutionele overheden, ten aanzien van het eerste subonderdeel van het tweede onderdeel van het derde middel, aan dat de definitie van de handelsbeurzen en van de congressen duidelijk is opgenomen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021. Die definitie is overgenomen van die van het ministerieel besluit van 28 oktober 2020, zodat de betrokken bezoekers daarvan reeds kennis hadden. De institutionele overheden herinneren vervolgens eraan dat sommige evenementen zowel kunnen vallen onder de regeling van de massa-evenementen als onder die van de handelsbeurzen of de congressen, en dat, in die hypothese, het beginsel *lex specialis derogat generalibus* dient te worden toegepast. Het gaat geenszins om een conflict van bevoegdheden tussen het federale niveau en het niveau van de deelentiteiten, daar elke deelentiteit de bevoegdheden behoudt die haar zijn toegewezen krachtens het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en de beginselen die daarin zijn vervat. De afdeling wetgeving heeft in haar verschillende adviezen overigens niet verwezen naar enigerlei probleem van bevoegdheidsverdeling. In haar voormelde advies nr. 70.159 heeft zij zich overigens positief uitgesproken over de overwogen regeling. De

partijen bij het samenwerkingsakkoord hebben bovendien rekening gehouden met de opmerkingen van de afdeling wetgeving betreffende de weinig duidelijke formulering van het ontwerpartikel 2bis, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021.

Wat betreft het tweede subonderdeel van het tweede onderdeel van het derde middel preciseren de institutionele overheden, in hun memorie van wederantwoord, dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij dat van 27 september 2021, zeer duidelijk definieert wie de verwerking van persoonsgegevens mag uitvoeren en wie die gegevens mag ontvangen. Zij verklaren overigens dat zij nooit hebben beweerd dat het scannen van de QR-code van het CST geen verwerking van persoonsgegevens vormde, maar alleen dat de loutere controle van de identiteit van de bezoekers waarbij werd nagegaan of de naam op het identiteitsbewijs overeenstemde met de naam op het CST, niet een dergelijke verwerking vormde, daar de identiteit van de betrokken bezoekers nergens wordt geregistreerd. Zelfs indien die controle moest worden beschouwd als een verwerking van persoonsgegevens, zou die laatste verantwoord zijn door de wet en zou de juridische grondslag ervan artikel 6, lid 1, e), van de AVG zijn.

A.18.3. Wat betreft het derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7658 preciseren de institutionele overheden, in hun memories van wederantwoord, dat de regeling die voortvloeit uit het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 toelaat om telkens te oordelen over het opportune karakter van het gebruik van het CST, hetgeen bijdraagt aan de evenredigheid van de maatregel. In die optiek is het niet verrassend dat aan de uitbaters van bepaalde voorzieningen en van bepaalde activiteiten enige bewegingsruimte wordt gelaten om de noodzaak van de evaluatie van het CST na te gaan, binnen de perken die zijn vastgesteld in het samenwerkingsakkoord, alsook in de bepalingen van decreten en ordonnanties, daar die laatste het meest geschikt zijn om de relevantie van de toepassing van het CST te evalueren ten opzichte van andere maatregelen. In werkelijkheid draagt dat systeem dus bij aan de evenredigheid van de maatregel.

Derde middel in de zaak nr. 7685

A.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 leiden een derde middel af uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en van artikel 36, lid 4, van de AVG, omgezet in het intern recht door artikel 59, § 1, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 30 juli 2018). Volgens hen vloeit uit die bepalingen voort dat de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden geraadpleegd vóór elke wijziging van een wettekst betreffende de verwerking van persoonsgegevens, hetgeen niet is gebeurd vooraleer instemming werd verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021. De verzoekende partijen stellen vast dat de afdeling wetgeving van de Raad van State in haar voormelde advies nr. 70.384 heeft opgemerkt dat met betrekking tot dat samenwerkingsakkoord het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moest worden ingewonnen. Zij voeren aan dat de Gegevensbeschermingsautoriteit in haar eventueel advies aanpassingen had kunnen voorstellen, zodat zij zelf minder gunstig worden behandeld.

A.20. De institutionele overheden verklaren, ten aanzien van het derde middel, dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet moest worden geraadpleegd vooraleer het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 werd aangenomen. Naast het feit dat het niet aan het Hof staat zich uit te spreken over de procedure inzake de totstandkoming van de wet, betreft het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet de verwerking van persoonsgegevens. Dat samenwerkingsakkoord beperkt zich ertoe met betrekking tot het opleggen van de verplichting tot het voorleggen van het CST de bevoegdheden te regelen tussen de federale overheid en de deelentiteiten wanneer na 31 oktober 2021 een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd. Het akkoord wijzigt niet het CST, noch de verwerking van persoonsgegevens die daaraan is verbonden. Bovendien, mocht de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn geraadpleegd, dan had zij alleen haar opmerkingen opnieuw kunnen formuleren over de vroegere samenwerkingsakkoorden of had zij haar onbevoegdheid kunnen vaststellen, gelet op hetgeen voorafgaat.

In ondergeschikte orde voeren de institutionele overheden aan dat, in de veronderstelling dat de raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit verplicht was geweest, het alleen zou gaan om de schending van een wetsbepaling, namelijk van de wet van 30 juli 2018. De verzoekende partijen tonen niet aan in welke zin de Grondwet in dat kader zou zijn geschonden.

Overigens, in zoverre het is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, preciseert het derde middel niet met welke categorie van personen de verzoekende partijen moeten worden vergeleken, zodat de institutionele overheden niet erin slagen te bepalen waarin de ongelijke behandeling is gelegen. Bovendien

heeft de Gegevensbeschermingsautoriteit reeds adviezen verstrekt over de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de vroegere samenwerkingsakkoorden, namelijk die van 14 juli 2021 en 27 september 2021, die voorzagen in dezelfde gegevensverwerking. Er kan bijgevolg geen sprake zijn van een ongunstige of discriminerende verwerking.

A.21. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen aan dat het Hof bevoegd is om de naleving van het afgeleid Unierecht, zoals de AVG, te onderzoeken, op voorwaarde dat die wordt aangevoerd in samenhang met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, hetgeen te dezen het geval is. In tegenstelling tot wat de institutionele overheden verklaren, heeft het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 overigens betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, omdat het, door de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de deeltentiteiten te wijzigen, de daaraan verbonden verwerking van persoonsgegevens, aantast. Bovendien beschrijft dat samenwerkingsakkoord de wijze waarop die verwerking in een epidemische noodsituatie moet worden geregeld. De bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 aangebrachte wijzigingen hadden dus voor advies moeten worden voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, om na te gaan of zij voldeden aan de vereisten inzake wettigheid, duidelijkheid en nauwkeurigheid, alsook aan alle andere verplichtingen van de AVG en van de wetbepalingen inzake de bescherming van het privéleven.

A.22. In hun respectieve memorie van wederantwoord voeren de institutionele overheden aan dat het derde middel niet ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op de niet-raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit vóór de aanneming van de bestreden bepalingen, aangezien het Hof niet bevoegd is om zich uit te spreken over de procedure inzake de totstandkoming van de wet.

De institutionele overheden preciseren overigens dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 een wijzigend samenwerkingsakkoord is dat alleen de verdeling van de bevoegdheden regelt tussen de federale overheid en de deeltentiteiten ten aanzien van het opleggen van de verplichting tot het voorleggen van het CST in een epidemische noodsituatie na 31 oktober 2021, zonder enige wijziging aan te brengen in het CST of in de daaraan verbonden verwerking van persoonsgegevens, zodat artikel 36, lid 4, van de AVG geen nieuwe raadpleging van de Gegevensbeschermingsautoriteit oplegt, zoals blijkt uit overweging nr. 96 ervan.

Draagwijdte van de beroepen tot vernietiging in de zaken nrs. 7658 en 7685

A.23. De verzoekende partijen in de zaken nr. 7658 en 7685 zijn van mening dat, in de veronderstelling dat een van de drie middelen in die zaken gegrond wordt verklaard, de bestreden bepalingen integraal zouden moeten worden vernietigd, daar de wetgevende vergaderingen alleen de keuze hebben tussen het verlenen van instemming met een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 of de weigering daarvan. De bestreden bepalingen verlenen dus instemming met het samenwerkingsakkoord in zijn geheel en niet alleen met een of andere bepaling ervan. De bestreden bepalingen dienen dus niet te worden vernietigd om de enkele reden dat zij instemming verlenen met de ene of de andere bepaling van het betrokken samenwerkingsakkoord.

Wat de zaak nr. 7658 alleen betreft, preciseren de verzoekende partijen dat het derde middel in die zaak eveneens, in de veronderstelling dat het gegrond is, zou moeten leiden tot de vernietiging van de voormelde instemmingsakten in hun geheel. In ondergeschikte orde vorderen zij dat de vernietiging de bestreden bepalingen alleen betreft in zoverre zij instemming verlenen met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 waartegen in dat middel grieven worden geformuleerd.

A.24.1. De institutionele overheden voeren aan dat, in de hypothese dat het Hof zou beslissen een of meerdere middelen van de verzoekende partijen gegrond te verklaren, de bestreden bepalingen alleen zouden moeten worden vernietigd in zoverre zij instemming verlenen met de bepalingen waartegen grieven zijn geformuleerd, namelijk, in de zaak nr. 7658, de artikelen 2bis, 12 tot 13quater, 14, §§ 2 en 3, 17 en 33, § 1, 3°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, en, in de zaak nr. 7685, de artikelen 2bis, §§ 2 en 3, en 13bis, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021. De bestreden bepalingen zouden dus moeten worden gehandhaafd in zoverre zij instemming verlenen met de andere bepalingen van de voormelde samenwerkingsakkoorden.

A.24.2. In ondergeschikte orde vorderen de institutionele overheden dat, in geval van vernietiging van de bestreden bepalingen, de gevolgen daarvan worden gehandhaafd krachtens artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op een wijze die vergelijkbaar is met wat het Hof heeft

geoordeeld in het arrest nr. 104/2006 van 21 juni 2006 (ECLI:BE:GHCC:2006:ARR.104), namelijk voor de periode tijdens welke het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij de bestreden bepalingen, van kracht is. De voormelde eventuele vernietiging zou immers een aantal onwenselijke gevolgen hebben, gelet op de recente en komende wetgevende ontwikkelingen, daar het systeem van het CST een weerslag heeft op verschillende andere normen van het Unierecht, die de Belgische Staat niet meer zou kunnen naleven. Die vernietiging dreigt overigens de Belgische overheid te beletten het hoofd te bieden aan de ontwikkeling van de pandemie. De institutionele overheden voegen ook eraan toe dat, in geval van vernietiging, het niet meer mogelijk zou zijn in België een digitaal EU-COVID-certificaat af te geven op de wijze die is bepaald in het voormelde samenwerkingsakkoord en dat het niet meer mogelijk zou zijn het CST te gebruiken voor de betrokken activiteiten en evenementen. In die hypothese zou de juridische grondslag van het *Passenger Locator Form* eveneens verdwijnen, alsook die van de verwerking van de persoonsgegevens van de werknemers en zelfstandigen die uit het buitenland komen en activiteiten in België verrichten.

De institutionele overheden herinneren eraan dat de epidemiologische situatie onzeker blijft en dat een nieuwe golf van het virus niet kan worden uitgesloten, zodat de voormelde instrumenten nuttig zijn om te voorkomen dat een aantal activiteiten opnieuw worden beperkt. In werkelijkheid zou de eventuele vernietiging van de bestreden bepalingen slechts een louter theoretisch voordeel bieden aan de verzoekende partijen, waarbij tegelijk gigantische moeilijkheden worden veroorzaakt voor de overheid in het kader van de strijd tegen de COVID-19-pandemie. In geval van vernietiging dienen bijgevolg de gevolgen van de bestreden bepalingen te worden gehandhaafd totdat zij niet meer worden toegepast of, op zijn minst, totdat een nieuw samenwerkingsakkoord wordt aangenomen, onverminderd de handhaving van de gevolgen van de maatregelen waarin het samenwerkingsakkoord voorziet, met inbegrip voor de toekomst, overeenkomstig artikel 33 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

A.25.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 verklaren, in hun memorie van antwoord, dat de opsomming van de bepalingen die worden beoogd in de beroepen tot vernietiging, onvolledig is en zij verwijzen in dat verband naar hun verzoekschrift.

A.25.2. In hun memorie van antwoord voeren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7666 aan dat, in geval van vernietiging van de bestreden bepalingen, de gevolgen ervan niet dienen te worden gehandhaafd. Allereerst verplicht geen enkele akte van afgeleid Unierecht de lidstaten ertoe voor de toegang tot sommige voorzieningen een systeem van controle in te voeren door het gebruik van het CST. Vervolgens is de analogie die de institutionele overheden maken met het voormelde arrest van het Hof nr. 104/2006 niet relevant, daar de voorliggende zaak fundamenteel verschillend is. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij de bestreden bepalingen, betreft niet een overgangsregeling die reeds volledige uitwerking zou hebben gehad, maar eenvoudigweg een tijdelijke regeling waarvan de einddatum meermaals en voor onbepaalde duur kan worden uitgesteld door de Europese Commissie. Het einde van de vastgestelde ongrondwettigheid kan echter niet afhangen van een onzekere en mogelijk verre gebeurtenis zoals het vervallen van EU-verordeningen. Vervolgens tonen de institutionele overheden niet concreet aan in welke zin de gevolgen van de bestreden bepalingen voor de toekomst moeten worden gehandhaafd. In tegenstelling tot wat zij verklaren, zijn de besmettingen met het coronavirus SARS-CoV-2 overigens thans aan het afnemen en zou een hypothetische toename ervan niet kunnen verantwoorden dat de gevolgen worden gehandhaafd. Ten slotte zou de vernietiging van de bestreden bepalingen een zeer concreet voordeel inhouden voor de verzoekende partijen, zoals blijkt uit de uiteenzetting van hun belang, en de institutionele overheden preciseren niet in welke zin de niet-handhaving van de gevolgen gigantische moeilijkheden zou veroorzaken voor de betrokken overheden.

A.26.1. In hun respectieve memories van wederantwoord in de zaak nr. 7658 stellen de institutionele overheden vast dat de verzoekende partijen niet preciseren welke bepalingen ontbreken in de lijst van bepalingen waartegen grieven zijn geformuleerd, terwijl het aan hen staat duidelijk de bepalingen aan te geven die met hun beroep tot vernietiging worden beoogd.

A.26.2. In hun memories van wederantwoord in de zaken nrs. 7658 en 7685 preciseren de institutionele overheden dat de analogie met het voormelde arrest van het Hof nr. 104/2006 relevant is, daar het CST voorlopig en tijdelijk is. De datum waarop het CST verstrijkt, kan overigens niet op onbepaalde wijze worden verlengd, daar de datum waarin de Europese verordeningen voorzien, slechts uitzonderlijk zou kunnen worden uitgesteld ten behoeve van het algemeen belang wanneer de volksgezondheid dat vereist. In elk geval belet de verlenging van de Europese verordeningen het Hof niet om een termijn vast te stellen inzake de handhaving van de gevolgen. De institutionele overheden voegen eraan toe dat de COVID-19-crisis onvoorspelbaar blijft en dat een nieuwe golf niet uit te sluiten valt. Het is niet mogelijk te besluiten tot de vernietiging van de bestreden bepalingen louter omdat toen de verzoekende partijen hun memorie van antwoord opstelden het aantal besmettingen afnam. Bij het

opstellen van de memories van wederantwoord van de institutionele overheden waren het aantal besmettingen en ziekenhuisopnames trouwens aan het toenemen. Ten slotte toont de eenvoudige verwijzing naar de uiteenzettingen over het belang, dat voorts niet wordt onderbouwd, dat de verzoekende partijen in werkelijkheid niet beschikken over een concreet voordeel bij de vernietiging van de bestreden bepalingen of dat zij dat onvoldoende aantonen.

Wat betreft de zaak nr. 7666

Enig middel

A.27.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 leiden een enig middel af uit de schending van artikel 15 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, van artikel 4 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en van de artikelen 10, 11, 12, 13, 14, 14*bis*, 16, 19, 22, 22*bis*, 23, 25, 26, 27 en 187 van de Grondwet en, voor zover nodig, uit de schending van artikel 5, § 1, I, tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in samenhang gelezen met de artikelen 128, 161 en 187 van de Grondwet, en al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 13, 14, 15 en 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met de artikelen 2, 4, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 17 en 19 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, met de artikelen 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 17, 20, 21, 47, 48 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met het beginsel «*fraus omnia corrumpit*», met het beginsel « alles wat niet bij wet verboden is, is toegelaten » zoals het reeds verwoord was in de Verklaring van de rechten van de mens en van de burger van 1789, met het beginsel van behoorlijke wetgeving, met het algemeen transparantiebeginsel, met het algemeen beginsel van de menselijke waardigheid, met het algemeen beginsel van het recht op een eerlijk proces en toegang tot een rechter, met het algemeen beginsel van gelijkheid van de burgers voor de openbare lasten dat onder meer is neergelegd in artikel 16 van de Grondwet, met het beginsel van goede trouw, met het « beginsel van het verbod van rechtsregelontduiking », met het beginsel volgens hetwelk een grondrecht ook niet onrechtstreeks of indirect mag worden geschonden zoals blijkt uit de rechtspraak betreffende indirecte discriminatie, en met het beginsel van het monopolie van geweld en dwang van de Staat, en gelezen in het licht van de wet van 10 april 1990 « tot regeling van de private en bijzondere veiligheid », en in het bijzonder de artikelen 2 tot 13 en 13.9 tot 13.15 ervan, van artikel 1 van de wet van 10 januari 1977 « houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater », van artikel 8 van de wet van 30 juli 1979 « betreffende de preventie van brand en ontploffing en betreffende de verplichte verzekering van de burgerrechtelijke aansprakelijkheid in dergelijke gevallen », van artikel 2.7.3.20, § 1, van het Belgisch Scheepvaartwetboek, van artikel 31, 4°, van de wet van 1 augustus 1985 « houdende fiscale en andere bepalingen », van de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek, van artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van artikel 11 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, van artikel 25, § 1, van het ministerieel besluit van 26 november 1991 « houdende de toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering », van artikel 1, eerste lid, 3°, van de wet van 20 juli 1990 « betreffende de voorlopige hechtenis » en van de artikelen 416 en 417 van het Strafwetboek.

Dat enige middel bevat eenentwintig onderdelen.

A.27.2.1. In een eerste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen de vaccinatie onrechtstreeks verplicht maken, terwijl de rechten van niet-gevaccineerden alleen kunnen worden beperkt als de vaccinatie wettelijk verplicht is.

Immers, volgens de verzoekende partijen hebben de bestreden bepalingen tot doel de overheid in staat te stellen om te ontsnappen aan haar verantwoordelijkheid in geval van bijwerkingen van het vaccin. Zij preciseren dat een vaccinatie alleen verplicht kan worden gemaakt indien die veilig en doeltreffend wordt geacht door de wetenschappelijke gemeenschap, zoals blijkt uit het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de Mens van 8 april 2021 in zake *Vavříčka*. Zulks is niet het geval voor het vaccin tegen COVID-19, zoals blijkt uit verschillende studies, zodat dat vaccin niet kan worden opgelegd, zelfs niet indirect. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft, in het arrest van 8 april 2021 in zake *Vavříčka*, echter geoordeeld dat uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeit dat, wanneer een vaccinatie niet wettelijk verplicht is, de niet-vaccinatie geen ongemak mag teweegbrengen voor de niet-gevaccineerden, zoals een geweigerde toegang tot sommige voorzieningen.

A.27.2.2. In een tweede onderdeel verklaren de verzoekende partijen dat het verschil in behandeling tussen gevaccineerden en niet-gevaccineerden op valse, betwistbare of op zijn minst niet-transparante feiten steunt en dus niet redelijk verantwoord is.

Volgens de verzoekende partijen kunnen de tegen COVID-19 gevaccineerde personen immers eveneens het coronavirus SARS-CoV-2 overbrengen op de niet-gevaccineerde personen. De verzoekende partijen hebben overigens twijfels bij de relevantie van een bepaald aantal maatregelen, hetgeen volgens hen aantoont dat het voormelde verschil in behandeling een discriminerend karakter heeft.

A.27.2.3. In een derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat het CST een kennelijk onredelijke draagwijdte heeft omdat de in de bestreden bepalingen bedoelde horecavoorzieningen, essentiëler zijn dan bepaalde plaatsen die niet in die bepalingen worden beoogd, inzonderheid de dansscholen, terwijl in de memorie van toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 wordt verklaard dat het CST niet geldt voor essentiële diensten.

A.27.2.4. In een vierde onderdeel wijzen de verzoekende partijen erop dat er geen enkele technische beperking is ten aanzien van de personen die het digitaal EU-COVID-certificaat kunnen lezen, terwijl het met de moderne technologie mogelijk is om onbevoegden te verhinderen om dat certificaat te lezen.

A.27.2.5. In een vijfde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen tussen niet-gevaccineerden, naar gelang van hun financiële situatie, gelet op het feit dat de testen zeer duur zijn.

De verzoekende partijen ramen de maandelijkse kostprijs van de tests die niet-gevaccineerde personen moeten ondergaan om een normaal sociaal leven te hebben, op 825 euro. Het discriminerende karakter van een wet kan overigens afhangen van een feitelijke situatie, zoals het Hof heeft geoordeeld bij zijn arrest nr. 44/2007 van 21 maart 2007 (ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.044), ten aanzien van de schade veroorzaakt door konijnen, zodat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen naar gelang van het inkomen van de personen. Het eigendomsrecht van de personen met een gering inkomen is eveneens geschonden. Bovendien kan alleen een democratisch verkozen wetgevende vergadering bepalen welke budgettaire inspanning noodzakelijk is om een billijk evenwicht tussen de overheids- en privébelangen te bereiken.

A.27.2.6. In een zesde onderdeel merken de verzoekende partijen op dat de bestreden bepalingen geen rekening houden met de situatie van de personen die het vaccin niet mogen krijgen wegens medische contra-indicaties.

Volgens de verzoekende partijen moeten die contra-indicaties geval per geval worden beoordeeld. Zonder afwijking voor de voormelde personen, en dus zonder een redelijke aanpassing, schenden de bestreden bepalingen artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook de artikelen 22 en 22^{ter} van de Grondwet.

A.27.2.7. In een zevende onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen niet in toereikende procedurele waarborgen voorzien, meer bepaald in het voorafgaand optreden van een onafhankelijke en onpartijdige rechter teneinde de beslissing waarbij toegang tot een van de in de bestreden bepalingen bedoelde plaatsen wordt geweigerd te betwisten.

Zij voegen eraan toe dat de bestreden bepalingen het gebruik van het CST mogelijk maken, terwijl dat instrument niet correct is opgevat. Het besluitvormingsproces ten aanzien van de inmengingen in het recht op eerbiediging van het privéleven veronderstelt overigens een deelname van de betrokkenen teneinde hun belangen te beschermen. Het procedurele deel van artikel 22 van de Grondwet en van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens is derhalve geschonden.

A.27.2.8. In een achtste onderdeel verklaren de verzoekende partijen dat de bestreden bepalingen de burgers niet het recht waarborgen op toegang tot het toilet wanneer zij zich buitenshuis begeven, hetgeen onder meer cystitis kan veroorzaken. De bestreden bepalingen brengen bijgevolg de gezondheid van die burgers in gevaar en schenden het recht op menselijke waardigheid.

De verzoekende partijen preciseren immers dat het CST kan worden geëist van de personen die bepaalde voorzieningen bezoeken wanneer zij naar het toilet willen gaan of toegang willen hebben tot de sanitaire voorzieningen. Zij voegen eraan toe dat zelfs opgesloten personen beschikken over een toegang tot toiletten, in

tegenstelling tot de niet-gevaccineerde personen. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 3 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, zijn derhalve geschonden.

A.27.2.9. In een negende onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen het recht op eerbiediging van het privéleven schenden in zoverre zij de bezoekers van de geïsoleerde plaatsen verplichten om persoonlijke gegevens, meer bepaald over hun identiteit en adres, te onthullen.

Hierdoor doen de bestreden bepalingen tevens een probleem rijzen gelet op het monopolie van de Staat inzake legitiem geweld, daar zij lijken te veronderstellen dat de personen die belast zijn met het controleren van het CST, en die niet ertoe verplicht zijn om zoals de bewakingsagenten een vergunning te verkrijgen, geweld of dwang kunnen gebruiken bij de uitoefening van hun controle.

A.27.2.10. In een tiende onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de uitsluiting van de door de bestreden bepalingen geïsoleerde activiteiten een hoofdzakelijk bestraffend karakter heeft, zodat zij een strafsanctie is in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Bijgevolg kan die sanctie alleen worden uitgesproken door een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank na een eerlijke en openbare behandeling van de zaak, binnen een redelijke termijn, zodat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet geschonden zijn.

A.27.2.11. In een elfde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen een verschil in behandeling doen ontstaan tussen diegenen die zich laten vaccineren om het CST te verkrijgen en diegenen die zich laten vaccineren omdat het wettelijk verplicht is, doordat, in geval van ernstige bijwerkingen, de aansprakelijkheid van de overheid in beide situaties niet dezelfde zal zijn.

Volgens hen vloeit uit het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, uit het beginsel van gelijkheid van de burgers voor de overheidslasten, uit het evenredigheidsbeginsel en uit het recht op gezondheid en fysieke integriteit, die met name zijn verankerd in artikel 23 van de Grondwet en in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, voort dat de overheid objectief aansprakelijk moet zijn voor die schade.

A.27.2.12. In een twaalfde onderdeel verklaren de verzoekende partijen dat de bestreden bepalingen een discriminatie teweegbrengen van de twaalf- tot vijftienjarigen, aangezien zij niet zelf de applicatie kunnen downloaden die nodig is voor het overleggen van het CST en niet altijd met nuttig gevolg de hulp van hun ouders kunnen inroepen.

Volgens die verzoekende partijen zijn de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, alsook artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens dus geschonden, in zoverre het sociale leven van die kinderen wordt beperkt. Zij voeren ook de schending aan van artikel 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.27.2.13. In een dertiende onderdeel wijzen de verzoekende partijen erop dat de bestreden bepalingen geen enkele begeleidende maatregel bevatten voor diegenen die geen toegang hebben tot de voor het CST noodzakelijke mobiele applicatie of die niet de nodige kennis hebben om het CST te gebruiken, zodat die personen worden gediscrimineerd.

In dat verband wijzen de verzoekende partijen op een analogie met het arrest van het Hof nr. 106/2004 van 16 juni 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.106), waarbij het Hof heeft besloten tot de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in een vergelijkbare situatie.

A.27.2.14. In een veertiende onderdeel stellen de verzoekende partijen dat de bestreden bepalingen een frauduleus doel nastreven, namelijk de overheden doen ontsnappen aan hun aansprakelijkheid in geval van bijwerkingen van het vaccin.

De verzoekende partijen herinneren eraan dat de bestreden bepalingen niet-gevaccineerde personen discrimineren door hen de toegang te beletten tot sanitaire voorzieningen, en dat zij bijgevolg leiden tot een onmenselijke en vernederende behandeling die strijdig is met artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Zij voeren daarnaast het beginsel *fraus omnia corrumpit* en artikel 17 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens aan, die zich ertegen verzetten dat de overheid het voormelde frauduleus doel nastreven.

A.27.2.15. In een vijftiende onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen niet transparant zijn en het publieke debat over de vaccinatiewestie niet aanmoedigen, in tegenstelling met hetgeen

wordt vereist door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest van 8 april 2021 in zake *Vavříčka*. Die bepalingen schenden derhalve artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alsook artikel 22 van de Grondwet.

A.27.2.16. In een zestiende onderdeel verklaren de verzoekende partijen dat er geen garantie is dat het systeem van de QR-code de overheid niet zal toelaten de verplaatsingen van de burgers te controleren, hetgeen in strijd is met het recht op eerbiediging van het privéleven.

A.27.2.17. In een zeventiende onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat er maatregelen zijn die minder afbreuk doen aan de vrijheden dan die waarin de bestreden bepalingen voorzien, bijvoorbeeld het gebruik van een temperatuurscanner. Die bepalingen bevatten bijgevolg een onredelijke en onevenredige maatregel, temeer daar de overheid niet verantwoordelijk kan worden geacht voor de bijwerkingen van de vaccinatie.

A.27.2.18. In een achttiende onderdeel voeren die verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen toestaan dat tot bepaalde plaatsen toegang wordt geweigerd, zonder evenwel de omvang te preciseren van de bevoegdheden van de personen die belast zijn met de controle van het CST. Dat gebrek aan duidelijkheid tast het recht van de burgers op veiligheid aan. De bestreden bepalingen discrimineren de gewone burgers ten opzichte van de personen die belast zijn met de controle van het CST, die beschikken over de bevoegdheid om gebruik te maken van dwang.

A.27.2.19. In een negentiende onderdeel stellen de verzoekende partijen dat er geen enkele beperking van vrijheid is voor diegenen die een vaccinatie tegen polio – de enige verplichte vaccinatie in België – hebben geweigerd. De bestreden bepalingen doen bijgevolg een discriminatie ontstaan tussen diegenen die het poliovaccin weigeren en diegenen die het COVID-19-vaccin weigeren.

A.27.2.20. In een twintigste onderdeel merken de verzoekende partijen op dat de bestreden bepalingen niet in enige vrijstelling van het gebruik van het CST voorzien voor bijzonder dringende en noodzakelijke activiteiten die niet kunnen worden uitgesteld. Het gaat bijgevolg om onevenredige maatregelen die artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens schenden.

A.27.2.21. In een eenentwintigste en laatste onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen diegenen die het COVID-19-vaccin weigeren, strenger behandelen dan diegenen die een wettelijk verplicht vaccin weigeren.

De verzoekende partijen benadrukken inzonderheid de hypothese van de personen die zich in het kader van hun beroepsactiviteit naar een horecazaak moeten begeven. Volgens hen schenden de bestreden bepalingen artikel 23 van de Grondwet en voeren zij een discriminatie in tussen de voormelde personen en de personen die een dergelijke inrichting bezoeken in het kader van hun vrije tijd. Er zou derhalve onder de personen een onderscheid moeten worden gemaakt op grond van het doel van hun bezoek.

A.27.2.22. Wat enkel het CST-decreet van 29 oktober 2021 betreft, voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 bovendien aan dat het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre dat decreet het gebruik van het CST verplicht stelt voor de bezoekers die zich in binnenruimten van horecavoorzieningen en van fitnesscentra begeven, terwijl dat niet het geval is voor de bezoekers van andere sportcentra, handelsbeurzen, congressen en voorzieningen die behoren tot de culturele, de evenementen- en recreatiesector. Volgens hen laat het beoefenen van bepaalde activiteiten waarop die verplichting geen betrekking heeft, niet toe de *social distancing* in acht te nemen of een mondmasker te dragen, terwijl de decreetgever die onmogelijkheid aanvoert als verantwoording voor de verplichting om het CST voor te leggen, zodat dat verschil in behandeling is bijgevolg niet redelijk verantwoord.

De verzoekende partijen stellen overigens dat bepaalde restaurantuitbaters, die over de nodige technische vaardigheden op het vlak van websites beschikken, erin slagen de CST-verplichting te omzeilen, hetgeen discriminerend is tegenover diegenen die daartoe niet over de nodige kennis beschikken. Zij halen met name de hypothese aan van de restaurantuitbaters die avonden aanbieden waarbij verplicht vooraf moet worden gereserveerd, hetgeen de verplichte voorlegging van het CST zou omzeilen.

A.28.1. De institutionele overheden voeren aan dat het enige middel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van andere normen dan die welke zijn vermeld in artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.

A.28.2.1. Wat betreft het eerste onderdeel van het enige middel voeren de institutionele overheden aan dat noch het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, noch het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 een vaccinatieplicht oplegt, uitdrukkelijk noch impliciet. Uit de verordeningen (EU) 2021/953 en 2021/954 blijkt immers uitdrukkelijk dat een dergelijke verplichting niet wenselijk is. De burgers die niet gevaccineerd willen worden, kunnen nog steeds het digitaal EU-COVID-certificaat verkrijgen op basis van een herstelcertificaat of een testcertificaat. Zij voegen eraan toe dat de bestreden bepalingen op iedereen op dezelfde manier van toepassing zijn en dat de algemene toelichtingen bij de samenwerkingsakkoorden van 14 juli 2021 en van 27 september 2021 duidelijk aangeven dat het niet erom gaat onder welke vorm dan ook een vaccinatieplicht op te leggen. De bestreden bepalingen hebben overigens geen onevenredige gevolgen, daar de toegang tot de verschillende tests gewaarborgd is, zowel vanuit financieel als vanuit organisatorisch oogpunt.

A.28.2.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het enige middel verklaren de institutionele overheden dat de wetenschappelijke studies aantonen dat de gevaccineerden minder vatbaar zijn om ernstig te worden besmet of te worden gehospitaliseerd. Op die manier laten zij toe de rechten van de niet-gevaccineerde personen te vrijwaren. De institutionele overheden preciseren dat het CST op andere manieren kan worden verkregen dan via een vaccinatie, zodat er alternatieven bestaan voor niet-gevaccineerde personen. Verschillende maatregelen die zijn ingevoerd, zoals de applicatie Coronalert, de vaccinatie, het digitaal EU-COVID-certificaat en het CST, tonen aan dat de vrije keuze van de burger en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zijn nageleefd. Het systeem van de Belgische gezondheidszorg getuigt eveneens van een gelijkheid onder alle burgers, gevaccineerd of niet. Ten slotte kunnen kinderen onder de twaalf jaar nog niet worden gevaccineerd, zodat zij allen in dat perspectief op dezelfde manier worden behandeld. Alle elementen van de gezondheidsketen en van de strijd tegen COVID-19 garanderen bijgevolg de gelijke behandeling van gevaccineerde personen en niet-gevaccineerde personen.

A.28.2.3. Wat betreft het derde onderdeel van het enige middel voeren de institutionele overheden aan dat de door de verzoekende partijen aangehaalde voorbeelden niet relevant zijn, daar alleen het CST de als niet-essentieel beschouwde sectoren beoogt, en dat de verzoekende partijen zich vergissen wat het al dan niet essentiële karakter van die sectoren betreft.

A.28.2.4. Wat betreft het vierde onderdeel van het enige middel voeren de voormelde institutionele overheden aan dat artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 zeer duidelijk aangeeft welke personen ertoe gemachtigd zijn het CST te lezen en dat de personen die het CST lezen voor doeleinden die niet in dat samenwerkingsakkoord zijn vermeld, zich blootstellen aan sancties.

A.28.2.5. Wat betreft het vijfde onderdeel van het enige middel voeren de institutionele overheden aan dat de verzoekende partijen niet duidelijk uiteenzetten in welke zin het verschil in behandeling dat zij aanvoeren, discriminerend is. Volgens die institutionele overheden zijn de bestreden bepalingen op dezelfde manier van toepassing op de hele bevolking. Het enige onderscheid dat die bepalingen invoeren, betreft de personen die niet beschikken over een herstel- of vaccinatiecertificaat. Die personen beschikken logischerwijs niet over antilichamen en vertonen een verhoogd risico om het virus over te dragen. Die personen dienen dus zelf te worden beschermd, alsook de personen met wie zij in contact staan, vandaar de noodzaak van de tests. Dat verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk het al dan niet aanwezig zijn van antilichamen, immuuncellen en witte bloedcellen geproduceerd door de vaccinatie of de genezing. Het verschil in behandeling is relevant ten aanzien van de nagestreefde doelstellingen, namelijk de verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 voorkomen, een nieuwe overbelasting van het ziekenhuissysteem vermijden, de economie aanzwengelen en de bevolking toelaten opnieuw een gewoon leven te leiden, daar de bestreden bepalingen rechtstreeks ertoe bijdragen de verspreiding van het virus te voorkomen en te beperken. Zij hebben overigens geen onevenredige gevolgen, aangezien de toegang tot de vaccinatie en de tests verzekerd is, zowel vanuit een organisatorisch als vanuit een financieel oogpunt. De personen die zich niet kunnen laten vaccineren om medische redenen, kunnen de terugbetaling verkrijgen van de kostprijs van de test mits een medisch attest wordt voorgelegd. De raming die de verzoekende partijen maken van de maandelijkse kostprijs van de tests is bovendien verkeerd en in elk geval is de werkelijke kostprijs ervan niet onredelijk. De institutionele overheden onderstrepen ten slotte dat het voorleggen van het CST niet vereist is op een terras van een eetgelegenheid.

A.28.2.6. Wat betreft het zesde onderdeel van het enige middel verklaren de institutionele overheden dat de personen die zich niet kunnen laten vaccineren om medische redenen, steeds de terugbetaling kunnen verkrijgen van een PCR- of antigeentest na voorlegging van een medisch attest aan een adviserend arts van hun ziekenfonds. Bijgevolg kunnen die personen zich gratis onderwerpen aan een test teneinde een geldig CST te verkrijgen.

A.28.2.7. Wat betreft het zevende onderdeel van het enige middel herinneren de institutionele overheden eraan dat het CST niet alleen kan worden verkregen via een vaccinatie en dat het in de Vlaamse Gemeenschap alleen vereist is om toegang te hebben tot bepaalde voorzieningen. Het recht op eerbiediging van het privéleven vereist overigens niet dat iedere maatregel die de draagwijdte ervan kan beperken, verbonden is aan een afzonderlijke specifieke procedure die toelaat de maatregel in kwestie te betwisten. Volgens de institutionele overheden tonen de verzoekende partijen niet aan in welke zin het CST een instrument is dat slecht in elkaar zit. Het recht op eerbiediging van het privéleven is overigens niet absoluut, maar kan worden beperkt mits is voldaan aan voorwaarden, die door de bestreden bepalingen in acht worden genomen.

A.28.2.8. Wat betreft het achtste onderdeel van het enige middel verklaren de institutionele overheden dat de verzoekende partijen niet duidelijk uitleggen in welke zin het verschil in behandeling dat zij aanvoeren discriminerend is. In werkelijkheid bestaat die discriminatie niet, aangezien de personen die niet beschikken over een CST nog steeds toegang hebben tot sanitaire inrichtingen, met name in gebouwen die niet zijn opgenomen in de lijst van de sectoren die bij die maatregel zijn betrokken. In sommige gevallen is het CST evenmin vereist op het terras van de daarin beoogde gebouwen, zodat het gebruik van de voormelde inrichtingen mogelijk blijft. Bijgevolg kan er geen sprake zijn van een onmenselijke of vernederende behandeling.

A.28.2.9. Wat betreft het negende onderdeel van het enige middel preciseren de institutionele overheden dat de informatie die is opgenomen in het CST, zeer beperkt is en dat ze niet het adres van de gecontroleerde persoon onthult. De personen die het CST controleren, mogen enkel nagaan of de daarop vermelde naam overeenstemt met de naam op het identiteitsbewijs. Tijdens die controle wordt overigens geen enkel persoonsgegeven geregistreerd. Daarnaast leggen de verzoekende partijen niet uit in welke zin de bestreden bepalingen het monopolie van het legitiem geweld in het geding zouden brengen. In geen geval mogen de personen die het CST controleren, gebruikmaken van geweld : bij problemen dienen zij een beroep te doen op het veiligheidspersoneel of de politie.

A.28.2.10. Wat betreft het tiende onderdeel van het enige middel voeren de institutionele overheden aan dat dat onderdeel niet ontvankelijk is in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, aangezien de verzoekende partijen niet uiteenzetten in welke zin die verdragsbepaling geschonden is. De maatregelen die zijn vervat in de bestreden bepalingen zijn overigens geen sancties in de zin van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, daar een ongeldig CST niet het gevolg is van een strafrechtelijk misdrijf, maar enkel van een preventieve maatregel die ertoe strekt de verspreiding van het SARS-CoV-2 virus te beperken. De activiteiten waarvoor het CST is vereist, kunnen dus niet worden beschouwd als strafmaatregelen die worden genomen ten aanzien van personen die weigerachtig staan tegenover de vaccinatie.

In ondergeschikte orde verklaren de institutionele overheden dat artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens te dezen niet van toepassing is, daar de in de bestreden bepalingen vervatte maatregelen preventieve administratieve maatregelen zijn en geen betrekking hebben op rechten en verplichtingen van burgerlijke aard noch op de gegrondheid van een beschuldiging in strafzaken in de zin van het voormelde artikel 6.

A.28.2.11. Wat betreft het elfde onderdeel van het enige middel herinneren de institutionele overheden allereerst eraan dat er geen enkele verplichte vaccinatie tegen COVID-19 bestaat. Zij preciseren daarnaast dat de huidige vaccinatiestrategie in een ruimere Europese context past. Ten slotte kan, volgens hen, het adegium *fraus omnia corrumpit* niet van toepassing zijn in een objectief contentieux en is in elk geval te dezen niet voldaan aan de voorwaarden ervan.

A.28.2.12. Wat betreft het twaalfde onderdeel van het enige middel voeren de institutionele overheden aan dat de toepassing die noodzakelijk is bij het voorleggen van het CST, kan worden gedownload op gelijk welke smartphone, waaronder die van jongeren tussen twaalf en vijftien jaar. Die laatstgenoemden kunnen weliswaar niet zelf het digitale EU-COVID-certificaat genereren, maar hun ouders kunnen dat eenvoudigweg doen door zich te verbinden met de applicatie op de smartphone van hun kind, dat vervolgens zal beschikken over dat certificaat. De jongeren die geen smartphone hebben, kunnen overigens een papieren versie van het CST krijgen.

A.28.2.13. Wat betreft het dertiende onderdeel van het enige middel merken de institutionele overheden op dat het gebruik van de applicatie die vereist is bij het voorleggen van het CST, slechts een beperkte technische kennis vergt, zodat het zeer gemakkelijk kan worden gegenereerd. De meerderheid van de bevolking bezit vandaag een smartphone en het digitaal EU-COVID-certificaat kan hoe dan ook op papier worden verkregen.

A.28.2.14. Wat betreft het veertiende onderdeel van het enige middel verwijzen de institutionele overheden naar hun uiteenzettingen betreffende het elfde onderdeel.

A.28.2.15. Wat betreft het vijftiende onderdeel van het enige middel verklaren de institutionele overheden dat de verzoekende partijen een verkeerde lezing maken van het standpunt van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest van 8 april 2021 in zake *Vavříčka*, daar die beslissing niet besluit tot een ernstig gebrek aan transparantie in het vaccinatiesysteem. Voor het overige tonen de verzoekende partijen niet aan in welke zin de bestreden bepalingen in strijd zijn met de lering uit dat arrest, waarvan zij evenmin de draagwijdte preciseren, of met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

A.28.2.16. Wat betreft het zestiende onderdeel van het enige middel merken de institutionele overheden op dat de doeleinden van het gebruik van het CST op exhaustieve wijze worden opgesomd in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en in dat van 27 september 2021. Het is niet mogelijk het CST voor andere doeleinden te gebruiken.

A.28.2.17. Wat betreft het zeventiende onderdeel van het enige middel preciseren de institutionele overheden dat de met het coronavirus SARS-CoV-2 besmette personen eveneens asymptomatisch kunnen zijn en dat, in die hypothese, de temperatuurscanner geen enkel nut heeft. De huidige vaccinatie- en teststrategie blijkt dus een beter middel te zijn om het virus te bestrijden. Het gebruik van een dergelijke scanner zou overigens leiden tot een aantal verwerkingen van persoonsgegevens dat veel hoger is dan het aantal verwerkingen op grond van het gebruik van het CST, dat alleen toelaat te weten of de persoon al dan niet toegang heeft tot de betrokken plaats.

A.28.2.18. Wat betreft het achttiende onderdeel van het enige middel merken de institutionele overheden allereerst op dat het recht van de burgers op veiligheid niet valt onder de bevoegdheden van het Hof. Daarnaast tonen de verzoekende partijen niet concreet aan in welke zin het verschil in behandeling dat zij aanvoeren, discriminerend is. In werkelijkheid is dat onderscheid redelijk verantwoord, aangezien de beoogde categorieën van personen wezenlijk verschillend zijn, het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 in elk geval duidelijk opsomt welke personen ertoe gemachtigd zijn het CST te lezen en wat hun taken zijn, en dat instrument het overigens mogelijk maakt de nagestreefde legitieme doelstellingen te verwezenlijken.

A.28.2.19. Wat betreft het negentiende onderdeel van het enige middel preciseren de institutionele overheden dat ten aanzien van personen die weigeren zich tegen polio te laten vaccineren, het strafrechtelijke sancties kunnen worden genomen gaande tot de vrijheidsberoving toe, in tegenstelling tot diegenen die weigeren om zich tegen COVID-19 te laten vaccineren. Het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling bestaat dus niet of is op zijn minst redelijk verantwoord, gelet op de besmettelijkheid van COVID-19, maar ook op het feit dat polio niet meer bestaat. In werkelijkheid heeft polio thans geen impact die vergelijkbaar is met die van COVID-19. De met de bestreden bepalingen nagestreefde doelstellingen zijn bijgevolg legitiem en het CST laat toe die te verwezenlijken.

A.28.2.20. Wat betreft het twintigste onderdeel van het enige middel zien de institutionele overheden niet in hoe de vrijheid van verkeer zou worden beperkt door het CST, temeer dat het CST niet vereist is om toegang te hebben tot bijvoorbeeld de sanitaire voorzieningen. In dat verband verwijzen zij naar hun uiteenzettingen betreffende het achtste onderdeel.

A.28.2.21. Wat betreft het eenentwintigste onderdeel van het enige middel herinneren de institutionele overheden eraan dat het CST niet is beperkt tot de hypothese van de vaccinatie, zodat de niet-gevaccineerde personen daarover kunnen beschikken, en dat de vaccinatie niet verplicht is. De bestreden bepalingen verzetten zich overigens duidelijk ertegen dat het CST wordt gebruikt in een beroepskader, met name in de bedrijfsrestaurants. De door de verzoekende partijen voorgestelde alternatieve oplossing zou een schending veronderstellen van het recht op eerbiediging van het privéleven van de bezoekers, die de redenen zouden moeten preciseren waarom zij een horecazaak bezoeken. Die situatie zou overigens een extra epidemiologisch risico met zich meebrengen in de vrijetijdsector, die toegankelijk zou zijn voor personen die niet beschikken over een CST. Een en ander zou ook aanleiding kunnen geven tot misbruik, aangezien de bezoekers stelselmatig zouden kunnen verklaren dat zij de voorziening voor beroepsdoeleinden bezoeken.

A.28.2.22. Ten aanzien van de grief die uitsluitend is geformuleerd tegen het voormelde decreet van 29 oktober 2021, voeren de institutionele overheden aan dat het door de verzoekende partijen aangevoerde verschil in behandeling onder de restaurantuitbaters niet bestaat, aangezien het CST vereist is bij het binnenkomen van een dat decreet beoogde voorziening, los van de omstandigheid of daar een evenement plaatsheeft waarvoor moet worden gereserveerd, ongeacht of dat evenement als privé dan wel als openbaar wordt beschouwd. In elk geval laat het gegeven dat een norm kan worden omzeild of geschonden, niet toe te besluiten tot de ongrondwettigheid

ervan. De institutionele overheden herinneren overigens eraan dat de bestreden bepalingen voorzien in geldboeten in geval van niet-naleving.

Draagwijdte van het beroep tot vernietiging

A.29.1. In hoofdorde vorderen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 de vernietiging van de bestreden bepalingen.

A.29.2. In ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 het Hof dat de in die zaak bestreden bepalingen vernietigd worden ten minste in zoverre zij het gebruik van het CST toelaten voor voorzieningen van horeca-activiteiten, in zoverre zij niet waarborgen dat onbevoegden niet de technische mogelijkheid hebben om het digitaal EU-COVID-certificaat te lezen, in zoverre zij niet bepalen dat eenieder die dat wenst in het bezit moet worden gesteld van een document of een applicatie waarmee het digitaal EU-COVID-certificaat kan worden gelezen, zelfs indien hij niet gevaccineerd is, geen test heeft ondergaan en nog niet aan COVID-19 werd blootgesteld; in zoverre van het CST geen gebruik mag worden gemaakt vooraleer eenieder die dat wenst in het bezit ervan kan worden gesteld en in zoverre het CST alleen door officieren van politie mag worden gelezen met een applicatie die uitsluitend kan worden gedownload door een officier van gerechtelijke of bestuurlijke politie; in zoverre zij niet waarborgen dat de toegang tot zowel vaccinaties als tests algemeen zal zijn, zowel vanuit financieel als vanuit organisatorisch oogpunt, zolang gebruik zal worden gemaakt van het CST, zodat dit gebruik niet neerkomt op een vaccinatieplicht; in zoverre zij niet bepalen dat de regering die het gebruik van het CST verplicht maakt of dit gebruik mede mogelijk maakt, op burgerrechtelijk vlak objectief aansprakelijk zal zijn voor eventuele ernstige bijwerkingen veroorzaakt door de vaccinatie of naar alle waarschijnlijkheid daardoor veroorzaakt, of zo niet in zoverre zij niet bepalen dat die regering burgerrechtelijk aansprakelijk zal zijn voor zulke eventuele bijwerkingen op dezelfde wijze als een administratieve overheid die een vaccinatie verplicht maakt, of zo niet in zoverre zij niet bepalen dat die regering burgerrechtelijk aansprakelijk zal zijn voor zulke bijwerkingen op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek; in zoverre zij niet bepalen dat Belgische burgers door de burgemeester van hun woon- of verblijfplaats kunnen worden vrijgesteld wanneer zij een dringende en noodzakelijke activiteit, die niet kan worden uitgesteld, moeten verrichten.

A.29.3. In uiterst ondergeschikte orde vragen de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 het Hof om de bestreden bepalingen te vernietigen in zoverre zij niet bepalen dat de regering die het gebruik van het CST verplicht maakt of dat gebruik mede mogelijk maakt, op grond van de artikelen 1382 en 1383 van het oud Burgerlijk Wetboek, burgerrechtelijk aansprakelijk is voor de ernstige bijwerkingen veroorzaakt of naar alle waarschijnlijkheid veroorzaakt door de vaccinatie.

A.30.1. In de hypothese van een vernietiging verzoeken de institutionele overheden dat de bestreden bepalingen slechts worden vernietigd in zoverre zij betrekking hebben op het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, in zoverre het een 21^o invoegt in artikel 1, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, daar de grieven van de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 alleen betrekking hebben op de in die bepaling beoogde sectoren.

A.30.2. In ondergeschikte orde verzoeken de institutionele overheden dat de gevolgen van de vernietigde bepalingen worden gehandhaafd voor het verleden en voor de toekomst, zoals artikel 8, derde lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof dat toelaat. Een vernietiging zonder handhaving van de gevolgen zou immers kunnen leiden tot talrijke ongewenste gevolgen, met name ten aanzien van de naleving, door de Belgische Staat, van het Unierecht. Een dergelijke vernietiging zou de overheden tevens kunnen verhinderen de maatregelen te nemen die nodig en nuttig zijn in het kader van de strijd tegen COVID-19. Zij zou daarnaast de ziekenhuizen, het gezondheidszorgsysteem en de hele bevolking ernstig aantasten. De vernietiging van de bestreden bepalingen zou bovendien slechts een theoretisch voordeel bieden aan de verzoekende partijen. In geval van een vernietiging dienen de gevolgen van de bestreden bepalingen derhalve te worden gehandhaafd tot de opheffing van de verordeningen (EU) 2021/953 en 2021/954, of op zijn minst tot de aanneming van een nieuw samenwerkingsakkoord, onverminderd de handhaving van de gevolgen van de maatregelen waarin het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voorziet, ook voor de toekomst, overeenkomstig artikel 33 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 vorderen de vernietiging van de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 « strekkende tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-COVID-certificaat, het COVID Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » (hierna : het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021).

B.1.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 vorderen de vernietiging :

- van de aken waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021;

- 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 : het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021);

- van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 « over het COVID Safe Ticket » (hierna : het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021).

B.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 vorderen de vernietiging van de akten waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

B.2. Op 11 maart 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie de uitbraak van het SARS-CoV-2-virus uitgeroepen tot een pandemie. Ook België is sedert maart 2020 geconfronteerd met die pandemie en de gevolgen ervan.

In het kader van die COVID-19-gezondheids crisis en om een verdere verspreiding van de ziekte COVID-19 tegen te gaan, werd oorspronkelijk de Nationale Veiligheidsraad waarin vertegenwoordigers van de federale overheid en van de deelstaten werden opgenomen, en daarna het Overlegcomité, belast om op elkaar afgestemde maatregelen te nemen teneinde de verdere verspreiding van COVID-19 te beperken (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2019-2020, nr. 415/1, p. 2; *Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2020-2021, nr. 488/1, p. 2).

B.3.1. De bestreden wetten, decreten en ordonnanties passen in het kader van het aanvullen en het actualiseren van het arsenaal aan maatregelen die de verschillende overheden hebben genomen om de COVID-19-pandemie te bestrijden en de verdere verspreiding van het SARS-CoV-2-virus tegen te gaan.

B.3.2. Zo werden in de beginfase van de pandemie strenge maatregelen genomen die ertoe strekten de overdracht van het SARS-CoV-2-virus tegen te gaan door onder meer alle fysieke contacten tussen personen en reizen te verbieden (vb. afstand van anderhalve meter bewaren; samenscholingsverbod, verbod op niet-essentiële verplaatsingen, ...). Vanaf mei 2020, gelet op de dalende trend inzake het aantal ziekenhuisopnames en overlijdens, is een nieuwe fase in de pandemie ingegaan, die noopte tot andere maatregelen om de verdere verspreiding van het virus en COVID-19 tegen te gaan. Die maatregelen hadden in het bijzonder betrekking op het opsporen en begeleiden van (vermoedelijk) besmette personen en hun contacten.

B.3.3. In juli 2020 werden in het licht van de nieuwe fase in de COVID-19 crisis, waarbij na een periode van zogenaamde « *lockdown light* » de beperkingen op fysieke contacten tussen personen werden versoepeld en reizen terug mogelijk werd, verdere maatregelen genomen om de met die versoepelingen samenhangende risico's van verdere verspreiding tegen te gaan.

B.4.1 De verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 « betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren » (hierna : de verordening (EU) 2021/953) voorziet, luidens artikel 1, lid 1, van die verordening, in een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van het digitaal EU-COVID-certificaat, zijnde een interoperabel certificaat met informatie over de vaccinatie, het testresultaat of het herstel van de houder ervan, afgegeven in de context van de COVID-19-pandemie, en zulks teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer door de houders van dergelijke certificaten tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren.

Het digitaal EU-COVID-certificaat maakt de afgifte, de grensoverschrijdende verificatie en de aanvaarding van de volgende certificaten mogelijk :

- een vaccinatiecertificaat : een certificaat met de bevestiging dat aan de houder ervan een COVID-19-vaccin is toegediend in de lidstaat die het certificaat afgeeft;

- een testcertificaat : een certificaat met de bevestiging dat de houder ervan een NAAT-test of snelle antigeentest heeft ondergaan, die het type test, de datum van uitvoering van de test en het resultaat van de test vermeldt;

- een herstelcertificaat : een certificaat met de bevestiging dat de houder ervan is hersteld van een SARS-CoV-2-infectie na een positief NAAT-testresultaat (artikel 3 van de verordening (EU) 2021/953).

De verordening (EU) 2021/953 voorziet in de rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig is voor de afgifte van die certificaten en voor de verwerking van de informatie die nodig is om de echtheid en geldigheid van die certificaten te verifiëren en te bevestigen (artikel 1, lid 2).

Krachtens artikel 17 van de verordening (EU) 2021/953 is zij van toepassing met ingang van 1 juli 2021 tot 30 juni 2022.

B.4.2. Het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie van 14 juli 2021 « 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 14 juli 2021) vormt 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 bij 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, derde editie, p. 76170).

B.4.3. 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°).

B.4.4. In de oorspronkelijke versie ervan voorzag het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 in het gebruik van het CST om de toegang te regelen tot een massa-evenement, enerzijds, en tot een proef- en pilootproject, anderzijds (artikelen 1, § 1, 4°, 11° en 12°, 12 en 13), en zulks tot 30 september 2021 (artikel 33, § 1, 3°).

B.5.1. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 verlengt de toepasselijkheid van de bepalingen inzake het gebruik van het CST voor massa-evenementen en proef- en pilootprojecten tot 31 oktober 2021 en breidt ze ook uit naar de dancings en discotheken.

In de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 wordt ter zake 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. In die zin wordt de toepasselijkheid van de artikelen die betrekking hebben op het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket of dit wettelijk kader uiteenzetten verlengd van 30 september 2021 tot en met 31 oktober 2021 » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104680).

« Gezien de soortgelijke activiteit en de risico's van een grotere verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19, worden de dancings en discotheken vanaf 1 oktober aan dezelfde maatregelen onderworpen als de massa-evenementen en proef- en pilootprojecten » (*ibid.*, p. 104684)

Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 voorziet overigens in de mogelijkheid voor de deelentiteiten om het gebruik van het CST mogelijk of verplicht te maken, van 1 oktober 2021 tot uiterlijk 30 juni 2022, voor de toegang tot de in artikel 1, 21^o, bepaalde « aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het [CST] kan worden ingezet », zijnde de horecavoorzieningen, de sport- en fitnesscentra, de handelsbeurzen en congressen, de voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector en de voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen, alsmede, van 1 november 2021 tot uiterlijk 30 juni 2022, voor de toegang tot de massa-evenementen, de proef- en pilootprojecten en de dancings en discotheken (artikelen 1, 21^o en 2bis, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021). De bevoegde deelstaat kan die mogelijkheid enkel benutten indien de lokale epidemiologische omstandigheden dat vereisen en wanneer zij hiertoe een decreet of ordonnantie uitvaardigt, waarbij een maximale geldigheidsduur van de daarin opgenomen maatregelen en modaliteiten wordt bepaald. De lokale epidemiologische omstandigheden worden voorafgaand geëvalueerd door de *Risk Assessment Group* (RAG), die binnen de vijf werkdagen na ontvangst van de aanvraag een niet-bindend advies verleent (artikelen 2bis, §§ 1

en 2, 13bis en 13ter, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021).

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

« [Tevens met] het zicht op het einde van de federale fase, zijn de gefedereerde entiteiten vragende partij om het COVID Safe Ticket ook te gebruiken in of op plaatsen waar de transmissie en/of superverspreiding het meest waarschijnlijk is, zoals aangeduid in de rapporten van de GEMS van 18 en 31 augustus 2021, waarbij een cascade van sectoren werd uiteengezet waarbij deze sectoren werden gedefinieerd van hoog naar laag risico op verspreiding van het coronavirus COVID-19. Dit omvat plaatsen waar de basisregels (optimale ventilatie, afstand, maskers, beperkte contacten) niet volledig kunnen of zullen worden nageleefd door de aard van de omgeving/activiteit: nachtleven, massaevenementen, proef-en pilootprojecten, horeca, sport- en fitnesscentra, maar ook voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector. Op vraag van de gefedereerde entiteiten wordt het dan ook tevens mogelijk gemaakt om – indien epidemiologische omstandigheden het rechtvaardigen binnen het grondgebied van de respectieve gefedereerde entiteiten – de artikelen die betrekking hebben op het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket of dit wettelijk kader uiteenzetten, toepasselijk te maken vanaf 1 november 2021 voor zover een gefedereerde entiteit deze mogelijkheid inschrijft in een decreet of een ordonnantie voor een bepaalde tijd, waarbij het ten sterkste aanbevolen is deze te beperken tot maximaal 3 maanden » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104680-104681).

« Ook kan worden vastgesteld dat er sinds de vaccinatiecampagne lopende is, sprake is van verschillende lokale epidemiologische omstandigheden tussen de verschillende gefedereerde entiteiten. Bijvoorbeeld een lagere vaccinatiegraad of relatief hoger aantal ziekenhuisopnames binnen een bepaalde deelstaat. Deze epidemiologische verschillen kunnen vereisen of toelaten dat er zich voor een bepaalde gemeenschap of regio een uitbreiding van het inzetten en het gebruik van het COVID Safe Ticket opdringt, daar waar voor andere gemeenschappen en regio's een dergelijke noodzaak niet bestaat of niet kan worden gerechtvaardigd aan de hand van epidemiologische omstandigheden.

In het eerste geval dient het voor een gefedereerde entiteit, in het kader van haar autonomie dan ook mogelijk te zijn om voor wat betreft diens grondgebied een uitbreiding van de maatregelen te kunnen activeren en vervolgens toepassen, voor zover epidemiologische omstandigheden dit rechtvaardigen en na evaluatie van de [*Risk Assessment Group* (RAG)] van deze omstandigheden.

Deze gediversifieerde toepassing van het COVID Safe Ticket zorgt eveneens voor een proportionele toepassing van dit instrument. Enkel wanneer de epidemiologische toestand het rechtvaardigt en na evaluatie van de RAG van deze omstandigheden, kan een regio of gemeenschap dan immers deze maatregelen in werking stellen. Na 31 oktober 2021 geldt als het uitgangspunt zelfs dat het COVID Safe Ticket niet meer toepasbaar/toepasselijk is en dus niet meer zal kunnen worden gebruikt, tenzij er een dergelijk verontrustende epidemiologische toestand aanwezig is in een bepaalde regio of gemeenschap en de RAG dit mee onderschrijft. Zo blijft het gebruik beperkt tot waar en wanneer het absoluut noodzakelijk is.

Zo wordt een diversifiëring op basis van objectieve wetenschappelijke parameters mogelijk, door bijvoorbeeld de vaccinatiegraad, het aantal ziekenhuisopnames en/of het reproductiegetal te analyseren per regio of gemeenschap. Een regio of gemeenschap zal dan zelf op basis van de epidemiologische toestand, met respect voor en justificatie van het principe van de proportionaliteit, kunnen beslissen of het gebruik van het COVID Safe Ticket verplicht is of niet en wat het toepassingsgebied van het COVID Safe Ticket zal zijn binnen het kader dat in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt bepaald » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104688-104689).

Artikel *2bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voorziet in een specifieke regeling wanneer een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie » (hierna : de wet van 14 augustus 2021). In de oorspronkelijke versie ervan, zoals ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, bepaalde artikel *2bis*, § 3, dat van zodra een epidemische noodsituatie wordt afgekondigd, de artikelen *2bis*, §§ 1 en 2, *13bis* en *13ter* geen toepassing meer vinden en de decreten en ordonnanties die door de deelentiteiten op basis van die bepalingen zijn uitgevaardigd inzake het gebruik van het CST, niet langer uitwerking hebben of worden opgeschort. Indien de partijen bij het samenwerkingsakkoord tijdens de epidemische noodsituatie gebruik wensen te maken van het CST, dienen de modaliteiten voor het gebruik van het CST in de in artikel 1, 21°, bepaalde « aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het [CST] kan worden ingezet » te worden uiteengezet in een aanvullend samenwerkingsakkoord. Voor de massa-evenementen, de proef- en pilootprojecten en de dancings en discotheken dienen de concrete uitvoeringsmodaliteiten, voor zover als nodig, bij een koninklijk besluit of een uitvoerend samenwerkingsakkoord te worden geregeld (artikel *2bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021).

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

« Indien de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie wordt toegepast, zullen de artikelen die betrekking hebben op het gebruik van het COVID Safe Ticket middels een gedifferentieerde aanpak en voor de bijkomende sectoren (met name artikelen *2bis*, §§ 1 en 2, *13bis* en *13ter* van dit Samenwerkingsakkoord), niet langer van toepassing zijn en worden opgeschort. Teneinde een aanpak te kunnen voorzien die aangepast is aan de epidemiologische situatie van dat moment, zal worden geëvalueerd of het gebruik van het COVID Safe Ticket opnieuw van toepassing

moet worden voor het (al dan niet) gehele grondgebied. Voor zover nodig dient hierbij wel te worden gepreciseerd dat dit maar kan voor een periode die loopt tot 30 juni 2022. In die zin zal het samenwerkingsakkoord in de volgende bepalingen voorzien :

wanneer de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd en aldus besloten wordt dat een gecoördineerde aanpak van de gezondheids crisis op federaal niveau vereist is en derhalve een gedifferentieerd gebruik van het COVID Safe Ticket niet langer aangewezen is, zullen de maatregelen genomen door de gefedereerde entiteiten afzonderlijk met betrekking tot het gebruik van het COVID Safe Ticket buiten werking treden of worden opgeschort. De gefedereerde entiteiten zullen bijgevolg niet langer middels een decreet of ordonnantie tot een ander gebruik van het COVID Safe Ticket kunnen beslissen, aangezien deze decreten en ordonnanties van zodra de epidemische noodsituatie wordt aangekondigd niet langer kunnen worden toegepast en/of zullen worden opgeschort. Het verder gebruik van het COVID Safe Ticket tijdens de epidemische noodsituatie dient dan voor de partijen van het samenwerkingsakkoord te worden voorzien :

- Middels een aanvullend wetgevend samenwerkingsakkoord indien de partijen bij het samenwerkingsakkoord het gebruik van het COVID Safe Ticket willen gebruiken voor de bijkomende sectoren waar het COVID Safe Ticket kan worden ingezet; of

- Middels een besluit zoals voorzien in de wet van 14 augustus 2021 betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie of middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord voor wat betreft het gebruik van het COVID Safe Ticket voor de massa-evenementen, de proef-en pilootprojecten en de dancings en discotheken.

Indien men de epidemische noodsituatie beëindigt, worden de artikelen die betrekking hebben op het wettelijk kader rond het COVID Safe Ticket of dit wettelijk kader uiteenzetten, opnieuw toepasselijk, tenzij de partijen bij dit samenwerkingsakkoord hier uitdrukkelijk anders over beslissen middels een nieuw samenwerkingsakkoord » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, pp. 104692-104693).

B.5.2. Het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 brengt aan het voormelde artikel *2bis* van het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 verschillende wijzigingen aan, teneinde « op een kordate en correcte manier de verwachte noodsituatie te kunnen beheren indien de epidemische noodsituatie wordt afgekondigd, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet 14 augustus 2021 » (*Belgisch Staatsblad*, 29 oktober 2021, tweede editie, p. 110825).

Artikel *2bis*, § 3, eerste en tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, bepaalt dat, van zodra en enkel voor zolang er een epidemische noodsituatie is afgekondigd overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, de deelentiteiten niet langer het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en dancings en discotheken kunnen regelen en de uitgevaardigde decreten, ordonnanties en uitvoerende instrumenten ter zake geen uitwerking meer hebben, nu dat door het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt geregeld. De

deelentiteiten kunnen wel maatregelen nemen of behouden met betrekking tot het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en dancings en discotheken, voor zover die maatregelen strenger zijn dan de maatregelen genomen krachtens de wet van 14 augustus 2021 teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken (artikel *2bis*, § 3, vierde lid).

Het gebruik van het CST voor de toegang tot de in artikel 1, 21°, bedoelde « aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het [CST] kan worden ingezet » blijft wel geregeld door de decreten en de ordonnanties, zij het dat die regels niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021 worden genomen (artikel *2bis*, § 3, derde lid). In de algemene toelichting wordt bij wijze van voorbeeld verwezen naar een sluiting of een « *lockdown* » (*Belgisch Staatsblad*, 29 oktober 2021, tweede editie, p. 110827).

B.6. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, somt aldus op exhaustieve wijze de plaatsen op waarvan de toegang afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen van het CST. Zolang geen epidemische noodsituatie wordt uitgeroepen overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, staat aan de deelentiteiten om dat samenwerkingsakkoord ten uitvoer te leggen en in voorkomend geval bij decreet of ordonnantie het gebruik van het CST optioneel of verplicht te maken voor de toegang tot die plaatsen.

B.7. De Vlaamse Gemeenschap heeft het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 ten uitvoer gelegd bij het decreet van 29 oktober 2021.

Krachtens artikel 3 van dat decreet is het inzetten van het CST toegestaan bij bezoekers van twaalf jaar en twee maanden en ouder van voorzieningen van residentiële opvang van kwetsbare personen, meer bepaald van ziekenhuizen, woonzorgcentra, revalidatieziekenhuizen en voorzieningen voor personen met een handicap.

Krachtens artikel 4 van dat decreet kunnen organisatoren van publieke evenementen die toegankelijk zijn voor een publiek van ten minste 200 personen en maximaal 2 999 personen wanneer het binnen wordt georganiseerd en ten minste 400 personen en maximaal

4 999 personen wanneer het buiten wordt georganiseerd, het CST inzetten bij bezoekers van twaalf jaar en twee maanden en ouder. Zij dienen in dat geval de bezoekers voorafgaandelijk te informeren over de noodzaak van een CST voor de toegang tot het evenement en over de verwerking van hun persoonsgegevens in het kader van het CST.

Artikel 5, § 1, van dat decreet voorziet in een verplicht gebruik van het CST voor bezoekers van twaalf jaar en twee maanden en ouder van publieke evenementen die als massa-evenement moeten worden beschouwd, van proef- en pilootprojecten en van dancings en discotheken. Artikel 5, § 2, van dat decreet verplicht het gebruik van het CST voor bezoekers van zestien jaar en ouder van, enerzijds, voorzieningen van horeca-activiteiten, met uitzondering van de buitenruimtes van die voorzieningen, inclusief de terrassen, van de kortstondige toegang die niet gericht is op consumptie in de voorziening mits gebruik van een mondkapje en van de armoedeorganisaties, voedselhulpinitiatieven en inloopcentra voor dak- en thuislozen en, anderzijds, fitnesscentra. Krachtens artikel 5, § 3, van dat decreet worden overtredingen van de voormelde verplichtingen bestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro voor de bezoekers en 50 tot 2 500 euro voor de organisatoren, directieleden en uitbaters.

Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 is in werking getreden op 30 oktober 2021, zijnde daags na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, met uitzondering van het voormelde artikel 5, dat in werking is getreden op 1 november 2021. Het decreet is buiten werking getreden op 7 maart 2022 (besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2022 « over de buitenwerkingtreding van het decreet van 29 oktober 2021 over het COVID Safe Ticket »).

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

B.8.1. 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; bijgevolg is de *actio popularis* niet toelaatbaar.

B.8.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 zijn natuurlijke personen die niet in het bezit zijn van het CST en die regelmatig een bezoek brengen aan horecavoorzieningen, waarvan de toegang afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen van het CST krachtens het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021. Bij het decreet van 29 oktober 2021 heeft de Vlaamse Gemeenschap het voorleggen van het CST daadwerkelijk verplicht gemaakt. Bijgevolg zouden die verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig kunnen worden geraakt door de in de zaak nr. 7666 bestreden akten, in zoverre zij geen toegang meer konden hebben tot de horecavoorzieningen in het Vlaamse Gewest.

B.8.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 die natuurlijke personen zijn, verklaren dat zij regelmatig de plaatsen bezoeken die worden beoogd in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, waarvan de toegang afhankelijk kan worden gemaakt van het voorleggen van het CST, in het kader van hun vrijetijdsactiviteiten, in het kader van een beroepsopleiding, alsook om naasten te bezoeken. De vijfde verzoekende partij wordt bovendien ertoe gebracht sommige van die plaatsen te bezoeken in het kader van haar beroepsactiviteit als zelfstandige in bijberoep. Sommige van die verzoekende partijen vermelden dat zij overigens niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19.

De omstandigheid dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, het voorleggen van het CST niet zelf verplicht maakt om toegang te hebben tot de daarin beoogde plaatsen, daar het aan de deeltentiteiten of de federale overheid staat om die verplichting op te leggen bij een latere normatieve akte, belet niet dat die verzoekende partijen rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen worden geraakt door de door hen bestreden bepalingen, daar die bepalingen strekken tot de instemming met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, waarbij in dat laatste, enerzijds, de plaatsen waarvoor het voorleggen van het CST kan worden vereist exhaustief worden vermeld, en, anderzijds, de wijze wordt gepreciseerd waarop de persoonsgegevens worden verwerkt, hetgeen het voorwerp uitmaakt van het beroep tot vernietiging in de onderhavige zaak.

Daar ervan moet worden uitgegaan 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.

Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de middelen

B.9. Om te voldoen aan de vereisten van artikel 6 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, moeten de middelen van het verzoekschrift te kennen geven welke van de regels waarvan het Hof de naleving waarborgt, zouden zijn geschonden, alsook welke de bepalingen zijn die deze regels zouden schenden, en uiteenzetten in welk opzicht die regels door de bedoelde bepalingen zouden zijn geschonden.

De door de verzoekende partijen aangevoerde middelen in de zaak nr. 7666 beantwoorden slechts deels aan die vereisten, nu sommige grieven slechts zeer summier en niet ondubbelzinnig zijn ontwikkeld.

Het Hof onderzoekt de middelen in zoverre zij aan de voormelde vereisten voldoen.

Ten gronde

B.10. Het onderzoek van de overeenstemming van een wetsbepaling met de bevoegdheidverdelende regels moet in de regel dat van de bestaanbaarheid ervan met de bepalingen van titel II en met de artikelen 170, 172 en 191 van de Grondwet voorafgaan. Het Hof onderzoekt bijgevolg eerst het middel dat is afgeleid uit de schending van de bevoegdheidverdelende regels (B.11-B.18).

Het Hof onderzoekt vervolgens de middelen die zijn afgeleid uit de schending van verschillende grondrechten. Die middelen hebben betrekking op het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (B.19-B.34.6), op het recht op persoonlijke vrijheid, op het recht op eerbiediging van het gezins- en privéleven en op het recht op de bescherming van persoonsgegevens (B.35-B.57.4), op de rechten van de personen met een handicap (B.58-B.60.3), op het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing (B.61-B.63.3), op de vrijheid van vergadering en vereniging (B.64-B.66.3), op het eigendomsrecht (B.67-B.68.2) en op het recht op een eerlijk proces (B.69-B.71.3).

Wat betreft de bevoegdheidverdelende regels (eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685)

B.11. In het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 voeren de verzoekende partijen in hoofdorde aan dat het CST geen maatregel van preventieve gezondheidszorg vormt, maar een maatregel inzake profylaxis of, bij ontstentenis daarvan, een maatregel van gezondheidsbeleid, waarvoor alleen de federale overheid bevoegd is (eerste onderdeel).

B.12.1. Artikel 128 van de Grondwet bepaalt :

« § 1. De Parlementen van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap regelen, elk voor zich, bij decreet, de persoonsgebonden aangelegenheden, alsook, voor deze aangelegenheden, de samenwerking tussen de gemeenschappen en de internationale samenwerking, met inbegrip van het sluiten van verdragen.

Een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid, stelt deze persoonsgebonden aangelegenheden vast, alsook de vormen van samenwerking en de nadere regelen voor het sluiten van verdragen.

§ 2. Deze decreten hebben kracht van wet respectievelijk in het Nederlandse taalgebied en in het Franse taalgebied, alsmede, tenzij wanneer een wet aangenomen met de in artikel 4, laatste lid, bepaalde meerderheid er anders over beschikt, ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap ».

B.12.2. Artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet op de hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 (hierna : de bijzondere wet van 8 augustus 1980) bepaalt :

« De persoonsgebonden aangelegenheden bedoeld in artikel 128, § 1, van de Grondwet, zijn :

I. Wat het gezondheidsbeleid betreft :

[...]

8° de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg.

De federale overheid blijft evenwel bevoegd voor :

1° de ziekte- en invaliditeitsverzekering;

2° de nationale maatregelen inzake profylaxis.

[...] ».

B.12.3. Voor zover zij er niet anders over hebben beschikt, moeten de Grondwetgever en de bijzondere wetgever worden geacht aan de gemeenschappen de volledige bevoegdheid te hebben toegekend tot het uitvaardigen van de regels die eigen zijn aan de hun toegewezen aangelegenheden, en zulks onverminderd de mogelijkheid om desnoods een beroep te doen op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

B.12.4. Overeenkomstig artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, en tweede lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gemeenschappen bevoegd voor de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, evenals alle initiatieven inzake de preventieve gezondheidszorg, met uitzondering van de nationale maatregelen inzake profylaxis.

Uit artikel 128, § 2, van de Grondwet vloeit voort dat de gemeenschappen inzake die « persoonsgebonden aangelegenheden » territoriaal bevoegd zijn in het Nederlandse taalgebied, respectievelijk het Franse taalgebied, evenals ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap. Ten aanzien van personen die zich op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad bevinden, kan de decreetgever aldus slechts verplichtingen opleggen, in zoverre die het gevolg zijn van een vrijwillige beslissing om zich tot een instelling te richten die behoort tot de Vlaamse of de Franse Gemeenschap. Ten aanzien van andere personen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad kunnen inzake persoonsgebonden aangelegenheden enkel verplichtingen ten aanzien van personen worden opgelegd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, overeenkomstig artikel 135 van de Grondwet en artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

Met toepassing van artikel 138 van de Grondwet, hebben de Franse Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie in onderlinge overeenstemming beslist dat de bevoegdheid inzake de preventieve gezondheidszorg in het Franse taalgebied wordt uitgeoefend door de instellingen van het Waalse Gewest en in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad door de instellingen van de Franse Gemeenschapscommissie (artikel 3, 6°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 « betreffende de bevoegdheden

van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen »; artikel 3, 6°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 « betreffende de overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie »; artikel 3, 6°, van het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 « betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening aan het Waalse Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie overgedragen wordt »).

B.12.5. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat, wat « de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg » betreft, in het bijzonder is gedacht aan de opsporing van en de strijd tegen besmettelijke ziekten (*Parl. St.*, Senaat, 1979-1980, nr. 434/2, p. 125). Met betrekking tot de draagwijdte van de « nationale maatregelen inzake profylaxis » blijkt dat die aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid beperkt is tot de verplichte inenting (*ibid.*).

Blijkens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, waarbij de « initiatieven » op het vlak van de preventieve gezondheidszorg werden toegevoegd aan de opsomming van de gemeenschapsbevoegdheden in artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, beschikken de gemeenschappen « over een algemene bevoegdheid met betrekking tot de gezondheidsopvoeding en preventieve gezondheidszorg ». Diezelfde parlementaire voorbereiding vermeldt dat « de federale overheid [...] niet langer maatregelen [zal] kunnen nemen inzake de gezondheidsopvoeding noch inzake activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg, die toekomen aan de gemeenschappen ». Daarbij werd in het bijzonder erop gewezen dat de federale overheid bepaalde preventie-initiatieven, zoals vaccinatie- en screeningscampagnes, niet zou voortzetten en in de toekomst evenmin nog nieuwe dergelijke preventie-initiatieven zou kunnen invoeren « op grond van welke bevoegdheid dan ook » (*Parl. St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2232/1, pp. 42-43).

B.13. De handhaving van de openbare orde, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid (de zogenaamde sanitaire politie) behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever. Dit wordt bevestigd door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat uitdrukkelijk « de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet », uitsluit van de

bevoegdheid van de Gewesten. Uit artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, dat aan de gemeenten de bevoegdheid inzake algemene bestuurlijke politie toewijst, blijkt dat de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever inzake handhaving van de openbare orde, met inbegrip van de handhaving van de volksgezondheid, « de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen » omvat en meer bepaald het voorkomen, « [door] het nemen van passende maatregelen[, van] rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizoötieën ». Die bevoegdheid is niet beperkt tot de publieke ruimten, maar strekt zich ook uit tot oorzaken die hun oorsprong vinden in private eigendommen doch daarbuiten gevolgen teweegbrengen die de openbare orde bedreigen (zie Cass. 20 juni 2008, C.06.0592.F, ECLI:BE:CASS:2008:ARR.20080620.2; RvSt, 23 september 2010, nr. 207.515).

B.14.1. Zoals is vermeld in B.4.2, beoogden de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever met het invoeren van het CST « de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », evenals « rekening [te houden] met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals deze werden uitgeoefend vóór de COVID-19-pandemie » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76170).

B.14.2. De verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 betwisten die doelstelling en leiden uit verscheidene adviezen en persartikelen af dat de bestreden bepalingen « een vermomde vaccinatieverplichting » uitmaken, zodat zij betreffende de maatregelen inzake profylaxis onder de voormelde bevoegdheid van de federale overheid vallen. Ook al kan de hogere vaccinatiegraad een gevolg zijn van de invoering van het CST, toch hebben de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever in wezen geen vaccinatieplicht willen invoeren. Het CST kan immers niet enkel op basis van een vaccinatiecertificaat worden verkregen, doch ook op basis van een test- en een herstelcertificaat. Artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en artikel 3, lid 7, van de verordening (EU) 2021/953 benadrukken de gelijke behandeling van die verschillende categorieën van certificaten.

B.14.3. Uit hetgeen is vermeld in B.12.1 tot B.13, volgt dat de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, behoort tot de onder artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg, evenals tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid inzake de handhaving van de openbare orde (zie RvSt, advies nr. 68.936 van 7 april 2021; adviezen

nrs. 69.730 en 69.736 van 9 juli 2021; advies nr. 70.159 van 23 september 2021). Door de invoering en het gebruik van het CST in een samenwerkingsakkoord te regelen en die bevoegdheden aldus in onderlinge samenwerking uit te oefenen, hebben de federale overheid en de bevoegde deeltentiteiten zich willen conformeren aan het evenredigheidsbeginsel, dat inherent is aan elke bevoegdheidsuitoefening.

Het feit dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 het aan de decreetgevers en ordonnantiegever overlaat om het gebruik van het CST in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden in te voeren en te regelen, kan worden ingepast in de bevoegdheid van de gemeenschappen inzake preventieve gezondheidszorg. Zoals uit de adviespraktijk van de afdeling wetgeving van de Raad van State blijkt, omvat die bevoegdheid de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen aan personen met het oog op het opsporen van bepaalde ziektes en het voorkomen van de besmetting van andere personen (zie RvSt, advies nr. 38.381/3 van 7 juli 2005; advies nr. 40.537/3 van 22 oktober 2009; advies nr. 53.018 van 13 mei 2013; advies nr. 68.338/3 van 12 januari 2021). Zo zijn de gemeenschappen bevoegd om de toegang tot bepaalde plaatsen te verbieden, althans voor zover die maatregel « zich ‘ niet tot de bevolking in het algemeen ’ [richt], doch specifiek [omschrijft] ‘ op welke plaatsen en/of in welke omstandigheden die [maatregel], die rechtstreeks gericht [moet] zijn tot personen met een (risico op een) infectie met een besmettelijke ziekte en die rechtstreeks te maken [moet] hebben met ziektes en aandoeningen ’ [wordt] opgelegd » (RvSt, advies nr. 68.936 van 7 april 2021, punt 26; advies nr. 70.159 van 23 september 2021, punt 5.1). Dat is te dezen het geval, nu het gebruik van het CST een gerichte maatregel betreft teneinde besmettingen te beperken, die wordt opgelegd aan de organisatoren, uitbaters en bezoekers van limitatief opgesomde evenementen, voorzieningen en aangelegenheden waar veel personen bijeen zijn en de klassieke basisregels om het risico op besmetting te beperken (optimale ventilatie, afstand, maskers, beperkte contacten) moeilijk kunnen worden toegepast.

Artikel 2*bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, bepaalt bovendien dat, van zodra en voor zolang er een epidemische noodsituatie is afgekondigd overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, de deeltentiteiten uitsluitend maatregelen inzake het gebruik van het CST kunnen nemen of behouden die strenger zijn dan de maatregelen genomen op grond van de wet van 14 augustus 2021 of die niet in strijd zijn met die maatregelen. Aldus wordt gewaarborgd dat de deeltentiteiten, bij het regelen van het gebruik van het CST, het bovenvermelde

evenredigheidsbeginsel in acht nemen en de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid inzake, onder meer, de handhaving van de openbare orde, met inbegrip van de volksgezondheid, niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken.

B.14.4. Het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 is niet gegrond.

B.15. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 in ondergeschikte orde aan dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, in strijd is met de bevoegdheidverdelende regels in zoverre het aan de deelentiteiten een bevoegdheid toekent waarover zij reeds beschikken en het een opschorting toelaat van de uitoefening ervan op basis van de eenzijdige beslissing van de federale overheid om de epidemische noodsituatie af te kondigen en die te beëindigen (tweede onderdeel). De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 voeren daarnaast aan dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, niet voorziet in dezelfde waarborgen als die welke zijn ingevoerd bij de wet van 14 augustus 2021, hetgeen het beginsel van de rechtsstaat schendt, inbreuk maakt op de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en afbreuk doet aan het beginsel van de democratie (eerste onderdeel). De verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 verklaren tevens dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, in strijd is met de bevoegdheidverdelende regels in zoverre het een uitvoerende bevoegdheid delegeert aan de federale Regering (vijfde onderdeel).

B.16.1. Het Hof is niet bevoegd om na te gaan of de bestreden bepalingen tegemoetkomen aan het beginsel van de rechtsstaat, de bevoegdheden van de Kamer van volksvertegenwoordigers en het beginsel van de democratie wanneer die beginselen niet worden aangevoerd in samenhang gelezen met bepalingen waaraan het Hof rechtstreeks vermag te toetsen. In die mate is het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7658 niet ontvankelijk.

B.16.2. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, voorziet het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van

27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, niet in de mogelijkheid voor de federale overheid om eenzijdig decreten of ordonnanties op te schorten.

De deeltiteiten hebben daarentegen hun instemming verleend met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, volgens hetwelk, zodra en voor zolang een epidemische noodsituatie is afgekondigd overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, de decreten en ordonnanties die zij in uitvoering van de artikelen *2bis*, §§ 1 en 2, *13bis* en *13ter* van het samenwerkingsakkoord hebben uitgevaardigd inzake het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en dancings en discotheken, in beginsel niet langer uitwerking hebben (artikel *2bis*, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021). Die aangelegenheid wordt gedurende die periode geregeld door de regeling in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 die geldig was tot en met 31 oktober 2021, waarbij de concrete uitvoeringsmodaliteiten voor zover als nodig worden geregeld in een koninklijk besluit of in een uitvoerend samenwerkingsakkoord. Voorts behouden de deeltiteiten de bevoegdheid om maatregelen inzake het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten en dancings en discotheken te nemen of te behouden, voor zover die maatregelen strenger zijn dan de maatregelen genomen op grond van de wet van 14 augustus 2021 (artikel *2bis*, § 3, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021).

Voor wat betreft de in artikel 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 vermelde « aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het [CST] kan worden ingezet », zijnde de horecavoorzieningen, de sport- en fitnesscentra, de handelsbeurzen en congressen, de voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector en de voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen, bepaalt het samenwerkingsakkoord dat het gebruik van het CST wel geregeld blijft door de decreten en de ordonnanties, zij het dat die regels niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021 werden genomen (artikel *2bis*, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021).

Bovendien verzet artikel 92*bis*, § 1, vierde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zich als dusdanig niet ertegen dat een samenwerkingsakkoord anders ten uitvoer wordt gelegd dan bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, door een van de partijen bij dat akkoord, in voorkomend geval middels een akte met reglementaire draagwijdte, wanneer die partij optreedt binnen haar bevoegdheidssfeer. Gelet op hetgeen is vermeld in B.14.3, is zulks te dezen wel degelijk het geval, aangezien de federale overheid een koninklijk besluit neemt op grond van artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 2021, bedoeld in artikel 2*bis*, § 3, vierde lid, i), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

B.16.3. Het tweede onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 en het vijfde onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 7685 zijn niet gegrond.

B.17. In het eerste middel voeren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 7658 en 7685 tevens aan dat het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd, in elk geval in strijd is met de bevoegdheidverdelende regels, in zoverre het de bevoegdheden van de federale overheid en van de deelentiteiten afbakt op basis van het al dan niet bestaan van een epidemische noodsituatie (derde onderdeel) en in zoverre het de deelentiteiten de mogelijkheid biedt een bevoegdheid uit te oefenen volgens de criteria en onder de voorwaarden die zij zelf vaststellen (vierde onderdeel).

B.18. Zoals is vermeld in B.14.3, is het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 in overeenstemming met de bevoegdheidverdelende regels en, inzonderheid, met het evenredigheidsbeginsel. Om dezelfde redenen zijn het derde en het vierde onderdeel van het eerste middel in de zaken nrs. 7658 en 7685 bijgevolg niet gegrond.

Wat de grondrechten betreft

I. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie (tweede, derde en vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658, eerste, tweede, derde, vijfde, elfde, twaalfde, dertiende, veertiende, negentiende en eenentwintigste onderdeel en bijkomende onderdelen van het enige middel in de zaak nr. 7666)

B.19. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658, in hun tweede middel, en de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666, in hun enige middel, voeren aan dat de bestreden bepalingen die voorzien in het gebruik van het CST voor de toegang tot welbepaalde gelegenheden en voorzieningen, in strijd zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

In hun tweede middel zijn de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 van mening dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling doen ontstaan ten koste van de personen die niet over een vaccinatiecertificaat, noch over een herstelcertificaat beschikken, in zoverre zij zich moeten laten testen om het CST te verkrijgen, terwijl de vaccinatie niet verplicht is en, vanuit epidemiologisch standpunt, het verschil tussen die categorieën van personen en de personen die zijn gevaccineerd of hersteld, verwaarloosbaar is (tweede onderdeel). Daarnaast voeren zij aan dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling invoeren tussen de bezoekers van de voorzieningen en gelegenheden op wie de voorlegging van het CST betrekking heeft en diegenen op wie zij geen betrekking heeft (derde onderdeel), maar ook tussen de bezoekers van de beoogde voorzieningen en gelegenheden en de personen die er werken, in zoverre het CST niet kan worden geëist voor die tweede categorie (vierde onderdeel).

In hun enige middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aan dat de bestreden bepalingen een onverantwoord verschil in behandeling creëren tussen de gevaccineerde personen en de niet-gevaccineerde personen, in zoverre de grondrechten van de eerstgenoemden alleen kunnen worden beperkt wanneer de vaccinatie wettelijk verplicht wordt gemaakt, hetgeen te dezen niet het geval is (eerste onderdeel) en in zoverre ook zij het virus kunnen overdragen aan de niet-gevaccineerde personen (tweede onderdeel). Het toepassingsgebied van het CST zou bovendien kennelijk onredelijk zijn, in zoverre het van toepassing is op de horecavoorzieningen, terwijl het niet van toepassing is op de dansscholen (derde onderdeel). De bestreden bepalingen zouden ook een onverantwoorde identieke behandeling doen ontstaan onder de niet-gevaccineerde personen, in zoverre de verplichting om zich te laten testen teneinde het CST te verkrijgen, geldt voor alle niet-gevaccineerde personen, ongeacht hun financiële situatie en ongeacht het feit of zij al dan niet een smartphone bezitten (vijfde en dertiende onderdeel). Daarnaast zou het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie zijn geschonden doordat inzake het vaccin tegen COVID-19 en inzake de wettelijk verplichte vaccins verschillende regelingen bestaan, wat betreft de aansprakelijkheid van de overheid in geval van ernstige bijwerkingen en wat betreft beperkingen wanneer wordt

geweigerd zich te vaccineren (elfde, veertiende en negentiende onderdeel). De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voegen eraan toe dat de jongeren van twaalf tot vijftien jaar zouden worden gediscrimineerd, in zoverre zij de applicatie die nodig is voor het gebruik van het CST niet zelf zouden kunnen downloaden (twaalfde onderdeel). Ten slotte voeren zij aan dat de bestreden bepalingen een discriminerende identieke behandeling invoeren van de bezoekers van horecavoorzieningen, daar het CST van toepassing is ongeacht het doel van het bezoek (eenentwintigste onderdeel).

B.20. Het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie sluit niet uit dat een verschil in behandeling tussen categorieën van personen wordt ingesteld, voor zover dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Dat beginsel verzet er zich overigens tegen dat categorieën van personen, die zich ten aanzien van de betwiste maatregel in wezenlijk verschillende situaties bevinden, op identieke wijze worden behandeld, zonder dat daarvoor een redelijke verantwoording bestaat.

Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betwiste maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer vaststaat dat geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.21. Krachtens artikel 1, § 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, is het CST 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. Dat digitaal EU-COVID certificaat bevat, overeenkomstig de verordening (EU) 2021/953, informatie over de vaccinatie-, test- en/of herstelstatus van de houder. Aldus « wordt het COVID Safe Ticket gegenereerd voor mensen die gevaccineerd zijn tegen het coronavirus COVID-19, een negatieve erkende NAAT-test of erkende snelle antigeentest hebben ondergaan, of recent hersteld zijn van een coronavirus COVID-19-besmetting » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76177).

B.22. De federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever beoogden, met de invoering van het CST, « de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » en « rekening te houden met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals die waren vóór de COVID-19-pandemie » (*ibid.*, p. 76170). Ook al kan de hogere vaccinatiegraad zoals is vermeld in B.14.2, het gevolg zijn van de invoering van het CST, de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever hebben in werkelijkheid geen vaccinatieplicht willen invoeren met de aanneming van de bestreden bepalingen, daar het CST niet alleen kan worden verkregen op basis van een vaccinatiecertificaat, maar ook op basis van een test- en herstelcertificaat, en daar in artikel 3, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en in artikel 3, lid 7, van de verordening (EU) 2021/953 de identieke behandeling tussen die verschillende categorieën van certificaten wordt onderstreept.

B.23.1. Volgens de beschikbare wetenschappelijke kennis op het ogenblik van het aannemen van de bestreden normen, lopen personen die gevaccineerd zijn of een recente negatieve diagnostest hebben ondergaan of personen die in de afgelopen zes maanden hersteld zijn van COVID-19 een kleiner risico om andere personen met het coronavirus SARS-CoV-2 te besmetten (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76172 en 76177; zie eveneens overweging 7 van de verordening (EU) 2021/953).

De verzoekende partijen maken niet aannemelijk dat de adviezen die zij aanvoeren om die zienswijze te betwisten, betrouwbaarder zijn dan het wetenschappelijk onderzoek waarop de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever hebben gesteund en de wetenschappelijke studies die door de institutionele partijen worden aangevoerd.

B.23.2. De drie categorieën van personen die een CST kunnen verkrijgen, moeten daartoe voorafgaande stappen ondernemen, ongeacht of het erom gaat zich te laten vaccineren tegen COVID-19, een herstelcertificaat te verkrijgen of een negatieve diagnostest te verkrijgen.

Het is juist dat de geldigheidsduur van het CST aanzienlijk korter is wanneer het wordt verkregen ingevolge een negatieve diagnostest - die een geldigheidsduur van 24 of 48 uur heeft naargelang van het soort van test - dan wanneer het wordt verkregen ingevolge de toediening van een vaccin of het verkrijgen van een herstelcertificaat. Wegens die beperkte geldigheidsduur kunnen de betrokken personen ertoe worden gebracht zich herhaalde malen te

laten testen om toegang te kunnen krijgen tot de inrichtingen en faciliteiten waarvan de toegang wordt beperkt tot de houders van een CST. Het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit, berust evenwel op een objectief en pertinent criterium ten aanzien van het nagestreefde doel, dat erin bestaat de verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken. In tegenstelling tot het vaccinatiecertificaat of het herstelcertificaat toont een negatieve diagnosetest immers niet aan dat de persoon immuniteit tegen COVID-19 heeft ontwikkeld. Hij laat enkel toe vast te stellen dat de persoon geen drager was van het coronavirus SARS-CoV-2 op het ogenblik dat de test werd afgenomen.

B.23.3. De bestreden bepalingen zijn bovendien niet onevenredig ten aanzien van de nagestreefde doestelling.

Het CST kan immers niet enkel op grond van een vaccinatiecertificaat worden bekomen, doch eveneens op grond van een herstel- of testcertificaat. Aldus kunnen de personen die zich niet wensen of in zeer uitzonderlijke gevallen niet kunnen laten vaccineren tegen COVID-19 eveneens een CST bekomen door zich te laten testen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, blijkt niet dat de verplichting om zich te laten testen een overdreven organisatorische of financiële last uitmaakt (zie ook RvSt, advies nr. 70.159/VR van 23 september 2021, punt 10.2). Zo kan een snelle antigeentest, die voor de toegang tot een aangelegenheid of voorziening 24 uur geldig is, worden afgenomen door een lokale apotheker of een arts, en bedraagt de richtprijs daarvan 26,72 euro en sinds 1 juli 2022 21,72 euro. Een PCR-test, die 48 uur geldig is voor de toegang tot een aangelegenheid of voorziening, kan worden afgenomen bij de arts, een testcentrum of een laboratorium, en kost gemiddeld 46,81 euro. In zoverre de persoon die niet gevaccineerd is tegen COVID-19 die last dient te dragen, is dit het gevolg van de keuze die hij vrij heeft gemaakt om zich niet te laten vaccineren. Mensen die zich om medische redenen niet of onvolledig kunnen laten vaccineren tegen COVID-19 wegens een zeer hoog risico op ernstige allergische reacties bij inenting of wegens ernstige nevenwerkingen bij de eerste dosis waardoor verdere vaccinatie onveilig is, - hetgeen zeer uitzonderlijk is - ,kunnen bovendien een terugbetaling krijgen voor de PCR-testen - en - of snelle antigeentesten (artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 1 juli 2021)

De toepassing van het CST is voorts beperkt tot de limitatief in de bestreden bepalingen vermelde evenementen, voorzieningen en gelegenheden « waar de huidige gezondheids- en veiligheidsmaatregelen moeilijk kunnen worden gehandhaafd, maar er tegelijk een groot risico

op verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 aanwezig is, en waar vaak het alternatief een algehele sluiting van deze sectoren zou zijn » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104682). De bestreden bepalingen impliceren bijgevolg niet dat de personen die niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19, tijdens de periode waarin het gebruik van het CST verplicht is, geen sociale contacten kunnen onderhouden zonder gebruik van een CST. Door de verdere verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken, beogen de bestreden bepalingen net strengere maatregelen zoals een « *lockdown* » te vermijden waarbij de mogelijkheid om sociale contacten te onderhouden wel aanzienlijk zou worden ingeperkt.

De toepassing van het CST is tot slot beperkt in de tijd en tot welbepaalde omstandigheden. Aldus bepaalt artikel 13*bis* van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, dat de deeltentiteiten het CST slechts kunnen mogelijk maken of verplichten « indien de lokale epidemiologische omstandigheden dit vereisen » (artikel 13*bis*, § 1). Die omstandigheden dienen voorafgaandelijk te worden geëvalueerd door de *Risk Assessment Group*, die binnen de vijf werkdagen een niet-bindend advies verleent. Het decreet of de ordonnantie waarbij het CST wordt ingevoerd, dient bovendien een maximale geldigheidsduur van de daarin opgenomen maatregelen te bepalen (artikel 13*bis*, § 2), waarbij het – aldus de toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 – « ten sterkste aanbevolen is deze te beperken tot maximaal 3 maanden » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104683). In die zin voorziet het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 in een toepassingsduur van het CST, die in beginsel maximaal drie maanden bedraagt.

B.23.4. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, is het bestreden verschil in behandeling tussen personen naargelang zij al dan niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19 redelijk verantwoord. Zulks is, om dezelfde redenen, eveneens het geval voor het bestreden verschil in behandeling dat steunt op het al dan niet beschikken over een vaccinatiecertificaat of een herstelcertificaat.

B.23.5. Het tweede onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 en het eerste en het tweede onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 zijn niet gegrond.

B.24.1. Het verschil in behandeling tussen de bezoekers van de voorzieningen en gelegenheden die door het CST worden beoogd en de bezoekers van de niet beoogde voorzieningen en gelegenheden, verschil dat wordt bekritiseerd door de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658, is, zoals is vermeld in B.23.3, redelijk verantwoord door het feit dat de evenementen, gelegenheden en voorzieningen, die op restrictieve wijze worden vermeld in de bestreden bepalingen, die zijn waar de huidige maatregelen inzake gezondheid en veiligheid moeilijk kunnen worden gehandhaafd, maar waar tegelijk een verhoogd risico van verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 aanwezig is, en waar het enige alternatief erin bestaat die sectoren volledig te sluiten. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 betwisten dat de bestreden bepalingen voorzien in het gebruik van het CST in horecavoorzieningen doch niet in balletscholen, volstaat de vaststelling dat de federale wetgever, decreetgevers en ordonnantiegever vermochten te oordelen dat de onderwijsactiviteiten, waaronder de balletscholen ressorteren, een essentiële dienst uitmaken waartoe de toegang zonder meer dient te worden verzekerd (zie in die zin de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104680).

B.24.2. Het derde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 en het derde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 zijn niet gegrond.

B.25.1. Wat betreft het verschil in behandeling tussen de bezoekers van de beoogde voorzieningen en gelegenheden en de personen die er werken, wordt in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 gepreciseerd :

« Het is ook niet de bedoeling om het COVID Safe Ticket verplicht te maken op de werkplaats. Zodoende is het gebruik van het COVID Safe Ticket bewust niet van toepassing verklaard op werknemers, medewerkers, organisatoren, uitbaters of personeel van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet, doch slechts op haar bezoekers. Dit verschil in behandeling is te verantwoorden aangezien de werknemers, medewerkers, personeelsleden, organisatoren of uitbaters van de desbetreffende voorziening eenvoudig kunnen worden gecontroleerd op de naleving van de geldende sanitaire regels terwijl dit op heden niet het geval is voor de bezoekers. Bovendien zijn de omstandigheden van werknemers, medewerkers, personeelsleden, organisatoren of uitbaters van desbetreffende voorzieningen en activiteiten en die van de bezoekers van deze voorzieningen en activiteiten, dermate anders, dat een andere behandeling rechtmatig is en in overeenstemming met de interpretatie die aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wordt gegeven. De werknemers, medewerkers, personeelsleden, organisatoren of uitbaters van de aangelegenheden en voorzieningen komen er arbeid verrichten of diensten leveren en dienen zich in die context op regelmatige en frequente basis aan te bieden op de voorziening of activiteit, terwijl de bezoekers zich aanbieden op een meer vrijwillige basis aan de voorziening

of activiteit. Wat meer is, indien men het gebruik van het COVID Safe Ticket zou toelaten of verplichten ten aanzien van werknemers, medewerkers, personeelsleden, organisatoren of uitbaters van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet, zou dit een impliciete vaccinatieplicht van deze personen inhouden. Dit zou eveneens een veelvuldige verwerking van persoonsgegevens inhouden die niet langer lijkt te voldoen aan het principe van de dataminimalisatie » *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104683).

De federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever vermochten ervan uit te gaan dat het CST niet van toepassing moest worden verklaard op personen die de betrokken voorzieningen en gelegenheden betreden om er te werken, teneinde aldus een impliciete vaccinatieplicht, alsook frequente verwerkingen van persoonsgegevens te vermijden. Het verschil in behandeling heeft overigens geen onevenredige gevolgen ten nadele van de bezoekers, zoals is vermeld in B.23.3.

B.25.2. Het vierde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 is niet gegrond.

B.26.1. Wat betreft de bestreden gelijke behandeling van personen die niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19, ongeacht hun financiële situatie en ongeacht het feit of zij al dan niet een smartphone bezitten, volstaat, zoals is vermeld in B.23.3, de vaststelling dat de verplichting om zich te laten testen geen overdreven organisatorische of financiële last uitmaakt. Voorts kan het CST niet enkel via een applicatie op de smartphone worden gegenereerd, doch kan het eveneens – al dan niet met bijstand – via een computer worden gedownload en afgedrukt.

De bestreden gelijke behandeling van personen die niet gevaccineerd zijn tegen COVID-19, ongeacht hun financiële situatie en ongeacht het feit of zij al dan niet een smartphone bezitten, is bijgevolg eveneens redelijk verantwoord.

B.26.2. Het vijfde en het dertiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 zijn niet gegrond.

B.27.1. Wat betreft, enerzijds, de discriminatie die de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren tussen de personen die zijn gevaccineerd tegen COVID-19 en diegenen die zich laten vaccineren omdat de wet hen daartoe verplicht, in zoverre de aansprakelijkheid van

de overheid bij ernstige bijwerkingen verschillend zou zijn, en, anderzijds, de bewering volgens welke de bestreden bepalingen een onrechtmatig doel zouden nastreven, namelijk ervoor zorgen dat de overheid ontsnapt aan elke aansprakelijkheid in geval van bijwerkingen van het vaccin, dient te worden vastgesteld dat dit onderdeel van het middel uitgaat van het verkeerde uitgangspunt dat de bestreden bepalingen een verdoken vaccinatieplicht nastreven. Zoals reeds is vermeld in B.14.2 en B.22, wordt die zienswijze tegengesproken door het feit dat het CST niet enkel op basis van een vaccinatiecertificaat kan worden verkregen, doch ook op basis van een test- en een herstelcertificaat. Het loutere feit dat de vaccinatie tegen COVID-19 niet wettelijk verplicht is, sluit bovendien niet uit dat de overheid aansprakelijk zou kunnen worden gesteld in geval van ernstige bijwerkingen. Het komt aan de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde toe om over een dergelijk geschil te oordelen. Het loutere feit dat de Raad van State bevoegd zou zijn om een schadevergoeding toe te kennen bij een vaccinatie die verplicht is krachtens een besluit van een administratieve overheid, volstaat niet om te besluiten dat er sprake is van een ongerechtvaardigd verschil in behandeling.

B.27.2. Het elfde en het veertiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 zijn niet gegrond.

B.28.1. Wat de gelijke behandeling van twaalf- tot vijftienjarigen en personen van zestien jaar en ouder betreft, dient vooreerst te worden vastgesteld dat het gebruik van het CST ten aanzien van de twaalf- tot vijftienjarigen slechts kan worden opgelegd voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten, dancings en discotheken en gelegenheden en voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen (artikel 12, § 4, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021). De bestreden gelijke behandeling bestaat dus enkel wat die evenementen, gelegenheden en voorzieningen betreft.

Voorts kunnen de twaalf- tot vijftienjarigen sinds de wijziging van het samenwerkingsakkoord zelf de COVIDScan-applicatie op hun smartphone installeren en het CST genereren. Volgens de verzoekende partijen voorzag de COVIDScan-applicatie in zijn initiële versie niet in die mogelijkheid, doch hadden de twaalf- tot vijftienjarigen daarvoor de bijstand van hun ouder nodig. Zulks volstaat evenwel niet om te besluiten dat zij zich, ten aanzien van het door de wetgever nagestreefde doel dat in B.22 wordt vermeld, in een situatie bevinden die wezenlijk verschilt van de situatie waarin de personen van zestien jaar en ouder zich bevinden.

De bestreden gelijke behandeling van twaalf- tot vijftienjarigen en personen van zestien jaar en ouder is niet discriminerend.

B.28.2. Het twaalfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.29.1. In het negentiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 voeren de verzoekende partijen een discriminatie aan tussen diegenen die het vaccin tegen het COVID-19 weigeren en diegenen die het verplichte vaccin tegen poliomyelitis weigeren, in zoverre aan laatstgenoemden geen beperkingen zouden worden opgelegd en zij aldus gunstiger zouden worden behandeld.

Ter zake dient vooreerst te worden opgemerkt dat de vaccinatie tegen COVID-19 niet verplicht is, terwijl dit wel het geval is voor de vaccinatie tegen poliomyelitis voor kinderen tussen de leeftijd van twee en achttien maanden (artikel 1 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1966 « waarbij de inenting tegen poliomyelitis verplicht gesteld wordt »). De ouders die nalaten hun kind te laten vaccineren tegen poliomyelitis, worden strafbaar gesteld met een geldboete van 26 tot 100 euro en/of een gevangenisstraf van acht dagen tot een maand (artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 oktober 1966 en de gezondheidswet van 1 september 1945). Voorts is de vaccinatie tegen poliomyelitis in de Franse Gemeenschap een voorwaarde voor de toegang tot de kinderopvang voor de onthaalkinderen, evenals een tewerkstellingsvoorwaarde voor het personeel werkzaam in de kinderopvangvoorzieningen en voor de zelfstandige onthaalouders (decreet van de Franse Gemeenschap van 21 februari 2019 « betreffende de versteviging van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de opvang van jonge kinderen in de Franse Gemeenschap »). Het middelonderdeel gaat aldus uit van het verkeerde uitgangspunt dat aan diegenen die het vaccin tegen poliomyelitis weigeren, geen beperkingen zouden worden opgelegd.

Voor het overige dient te worden vastgesteld dat poliomyelitis in België thans niet meer voorkomt, terwijl het coronavirus SARS-CoV-2, op het ogenblik van het aannemen van de bestreden bepalingen, zeer besmettelijk was en een enorme druk legde op het Belgische gezondheidssysteem en het economische weefsel. Het verschil in behandeling tussen diegenen het vaccin tegen het COVID-19 weigeren en diegenen die het verplicht vaccin tegen poliomyelitis weigeren, vindt daarin zijn redelijke verantwoording.

B.29.2. Het negentiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.30.1. In het eenentwintigste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 voeren de verzoekende partijen aan dat de bestreden bepalingen geen onderscheid maken onder de bezoekers van horecavoorzieningen naargelang zij zich al dan niet op de weg van en naar het werk daarnaar begeven, hetgeen zonder redelijke verantwoording zou zijn.

Zoals is vermeld in B.23.3, zijn de evenementen, gelegenheden en voorzieningen, die op restrictieve wijze zijn aangegeven in de bestreden bepalingen, zoals de horecavoorzieningen, plaatsen waar de huidige maatregelen inzake gezondheid en veiligheid moeilijk te handhaven zijn, maar waar tegelijk een verhoogd risico van verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 aanwezig is, en waar het enige alternatief erin zou bestaan die sectoren volledig te sluiten. Bijgevolg is het redelijk verantwoord om onder de bezoekers van de horecavoorzieningen geen onderscheid te maken naar gelang van het doel van hun bezoek.

B.30.2. Het eenentwintigste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.31. Wat enkel het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 betreft, voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aan dat het de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt in zoverre dat decreet het gebruik van het CST verplicht voor de bezoekers die zich in binnenruimten van horecavoorzieningen en in fitnesscentra begeven, maar niet voor de bezoekers van andere sportcentra, handelsbeurzen, congressen en voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector, terwijl het beoefenen van bepaalde activiteiten waarvoor die verplichting niet geldt, niet zou toelaten de *social distancing* in acht te nemen of een mondmasker te dragen.

B.32. Bij het bestreden artikel 5, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 heeft de decreetgever gebruik gemaakt van de mogelijkheid die bij artikel 2bis van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 en gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 september 2021, wordt geboden aan de deelentiteiten om te voorzien in het gebruik van

het CST voor bezoekers van de in artikel 1, 21°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bedoelde « aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet », zijnde onder meer de horecavoorzieningen, de sport- en fitnesscentra, de handelsbeurzen en congressen en de voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector.

Het bestreden artikel 5, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 verplicht het gebruik van het CST voor bezoekers van zestien jaar en ouder van voorzieningen van horeca-activiteiten en van fitnesscentra. Van dat verplicht gebruik van het CST voor de voorzieningen van horeca-activiteiten worden evenwel uitgezonderd de buitenruimtes van die voorzieningen, inclusief de terrassen, de kortstondige toegang die niet gericht is op consumptie in de voorziening mits gebruik van een mondmasker, evenals armoedeorganisaties, voedselhulpinitiatieven en inloopcentra voor dak- en thuislozen.

In de toelichting bij het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 wordt vermeld :

« Door de toenemende besmettingen met COVID-19 werden door de federale overheid bijkomende maatregelen genomen, teneinde verdere besmettingen van COVID-19 te vermijden. Zo wordt een verruimde mondmaskerplicht ingevoerd, onder andere in voorzieningen van horeca-activiteiten en in de voor het publiek toegankelijke ruimtes van de inrichtingen behorende tot de sportieve sector.

In voorzieningen van horeca-activiteiten kan een volledige mondmaskerplicht moeilijk gecombineerd worden met de normale beleving van de activiteit van de horecavoorzieningen, gezien het mondmasker hier niet kan worden aangehouden voor het eten en drinken. Het invoeren van maatregelen zoals social distancing heeft dan weer een impact op de economische rentabiliteit van de voorzieningen van horeca-activiteiten. Door de verplichting in te voeren voor de voorzieningen van horeca-activiteiten om het Covid Safe Ticket (CST) op te leggen aan hun bezoekers, kan in deze voorzieningen, zonder dat er een mondmaskerplicht noodzakelijk is, de nodige veiligheid van de bezoekers gegarandeerd worden tegen een eventuele besmetting met COVID-19. Door het lagere risico op een besmetting in de buitenlucht worden de buitenruimtes van de voorzieningen van horeca-activiteiten uitgezonderd van deze verplichting. Een Covid Safe Ticket moet dus niet worden voorgelegd om plaats te nemen op het terras van een horecavoorziening, wel wanneer men plaats wil nemen in het gebouw of in een andere van de open lucht afgesloten ruimte van de horecavoorziening. Kortstondige toegang die niet gericht is op eten of drinken (bijvoorbeeld toegang tot het toilet) is mogelijk zonder Covid Safe Ticket mits een mondmasker gedragen wordt. De armoedeorganisaties, voedselhulpinitiatieven en inloopcentra voor dak- en thuislozen worden eveneens vrijgesteld van het verplicht opvragen van het Covid Safe Ticket aan hun bezoekers, gezien de doelgroep van deze initiatieven normaal gezien niet beschikken over een Covid Safe Ticket. Een invoering ervan zou hun werking onmogelijk maken.

Ook in fitnesscentra is het dragen van een mondmasker moeilijk te combineren met de activiteit die wordt uitgeoefend in een fitnesscentrum. Om deze reden wordt de verplichting voor de bezoekers aan een fitnesscentra om een Covid Safe Ticket voor te leggen ingevoerd. De verplichting heeft alleen betrekking op de fitnesscentra en lokalen in sportcentra die hoofdzakelijk worden gebruikt voor fitnessactiviteiten en niet op alle (lokalen van) sportcentra. Uit eerdere statistieken is immers gebleken dat fitnesscentra een groter risico vormen voor de overdracht van COVID-19 dan andere sportcentra, onder andere omwille van de hoge densiteit van de bezoekers en het feit dat door de deelnemers vaak van toestel wordt gewisseld (en een correcte ontsmetting van de toestellen bij elke nieuwe gebruiker organisatorisch niet te regelen is) » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2021-2022, nr. 989/1, p. 8).

B.33. Het bestreden artikel 5, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 voert een verschil in behandeling in tussen, enerzijds, de bezoekers van de binnenruimten van voorzieningen van horeca-activiteiten en de bezoekers van fitnesscentra en, anderzijds, de bezoekers van andere sportcentra, handelsbeurzen, congressen en voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector. Terwijl de eerstgenoemden verplicht gebruik dienen te maken van het CST, is dit voor de laatstgenoemden in beginsel niet het geval.

B.34.1. Het bestreden verschil in behandeling berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de voorziening of gelegenheid die de betrokken personen wensen te bezoeken.

B.34.2. Dat criterium van onderscheid is pertinent in het licht van de in B.4.2 vermelde doelstelling om de verdere verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken en rekening te houden met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals deze werden uitgeoefend vóór de COVID-19 pandemie. Uit de parlementaire voorbereiding van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 blijkt immers dat de decreetgever van oordeel was dat de mondmaskerplicht moeilijk gecombineerd kan worden met een normale beleving van de horeca-activiteiten, terwijl de invoering van andere maatregelen zoals afstand houden een impact zou hebben op de economische rentabiliteit van de voorzieningen van horeca-activiteiten. Wat de fitnesscentra betreft, stelde de decreetgever op basis van statistieken vast dat deze een groter risico vormden voor de overdracht van COVID-19 dan andere sportcentra, omwille van de hoge densiteit van de bezoekers en het feit dat zij vaak van toestel wisselen. De verzoekende partijen tonen het tegendeel niet aan.

De decreetgever vermocht te oordelen dat die overwegingen in beginsel niet gelden voor de andere sportcentra, handelsbeurzen, congressen en voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en evenementen sector, alwaar er een minder hoog risico van virusoverdracht voorhanden is doordat de klassieke basisregels om het risico op besmetting te beperken (optimale ventilatie, afstand, mondkmaskers, beperkte contacten) beter kunnen worden toegepast. Ook in die aangelegenheden en voorzieningen is het gebruik van het CST daarenboven verplicht wanneer er proef- en pilotprojecten plaatsvinden of publieke-evenementen die als een massa-evenement moeten worden beschouwd (ten minste 3 000 bezoekers binnen of 5 000 bezoekers buiten) (artikel 5, § 1, 1^o en 2^o, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021).

B.34.3. Het verschil in behandeling heeft tot slot geen onevenredige gevolgen.

Zoals is vermeld in B.14.2 en B.22 kan het CST immers bekomen worden aan de hand van een vaccinatie-, een test- en een herstelcertificaat, zodat iedereen in beginsel een CST kan genereren teneinde toegang te krijgen tot de binnenruimtes van de horecavoorzieningen en tot de fitnesscentra.

Voorts is de bestreden bepaling niet van toepassing op de buitenruimtes van de horecavoorzieningen, zoals het terras. Gelet op het lage risico op een besmetting werden die buitenruimtes uitgezonderd van de CST-plicht. Evenmin verhindert de bestreden bepaling een kortstondige toegang tot de horecavoorziening die niet gericht is op eten of drinken, zoals bijvoorbeeld een toegang tot het toilet, zonder gebruik van het CST doch mits gebruik van een mondkmasker. Ook de armoedeorganisaties, voedselhulpinitiatieven en inloopcentra voor dak- en thuislozen werden uitgezonderd van de CST-plicht, vermits de decreetgever van oordeel was dat de doelgroep van die initiatieven normaal gezien niet beschikken over een CST en dit hun werking dan ook onmogelijk zou maken.

Tot slot werd het gebruik van het CST beperkt in de tijd. Aldus was het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 oorspronkelijk slechts in werking van 1 november 2021 tot 31 januari 2022 (artikelen 7 en 8 van het decreet van 29 oktober 2021), hetgeen bij decreet van 26 januari 2022 en besluit van de Vlaamse Regering van 5 maart 2022 werd verlengd tot 7 maart 2022.

B.34.4. Rekening houdend met hetgeen voorafgaat, is het bestreden verschil in behandeling tussen de bezoekers van de binnenruimten van voorzieningen van horeca-activiteiten en de bezoekers van fitnesscentra enerzijds, en de bezoekers van andere sportcentra, handelsbeurzen, congressen en voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector anderzijds, redelijk verantwoord.

B.34.5. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren, in het « bijkomend » onderdeel van het enige middel, aan dat bepaalde restaurantuitbaters, die over de nodige technische vaardigheden op het vlak van websites beschikken, erin zouden slagen de CST-verplichting te omzeilen, hetgeen discriminerend zou zijn tegenover diegenen die daartoe niet over de nodige kennis beschikken.

Dat verschil in behandeling vindt zijn oorsprong niet in de bestreden bepalingen, doch zou in voorkomend geval uit een onwettige praktijk van bepaalde restaurantuitbaters voortvloeien, hetgeen niet tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

B.34.6. Het « bijkomend » onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

II. Het recht op persoonlijke vrijheid, het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens (eerste onderdeel van het tweede middel en derde onderdeel in de zaak nr. 7658, tweede en derde middel in de zaak nr. 7685, vierde, zesde, zevende, achtste, negende, vijftiende, zestiende, zeventiende, achttiende en twintigste onderdeel in de zaak nr. 7666)

B.35. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat het gebruik van het CST zoals geregeld bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 een inmenging toelaat in het recht op eerbiediging van het privéleven en het recht op de bescherming van persoonsgegevens waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen in strijd is met artikel 22 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 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 artikel 9, lid 2, 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) (eerste onderdeel). In hun derde middel verklaren zij dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan de uitvoerende macht de zorg overlaat bepaalde essentiële elementen van de gegevensverwerking te definiëren (eerste onderdeel), dat het akkoord niet toelaat om op een voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze te begrijpen in welke situaties de persoonsgegevens van de betrokkenen worden verwerkt (tweede onderdeel) en dat het de deeltentiteiten toelaat te voorzien in een facultatief gebruik van het CST (derde onderdeel), hetgeen in strijd zou zijn met artikel 22 van de Grondwet en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren, in hun enige middel, aan dat de bestreden bepalingen in strijd zijn met artikel 22 van de Grondwet en met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre er geen enkele technische beperking bestaat om te beletten dat personen die niet bevoegd zijn, het CST kunnen lezen (vierde onderdeel) en in zoverre de bestreden bepalingen niet de situatie beogen van de personen die geen vaccin kunnen krijgen wegens medische contra-indicaties (zesde onderdeel). Zij klagen overigens aan dat de bestreden bepalingen niet voorzien in toereikende procedurele waarborgen, in zoverre er geen voorafgaand optreden is van een onafhankelijke en onpartijdige rechter om de beslissing tot weigering van de toegang tot de beoogde plaatsen te betwisten (zevende onderdeel). Daarnaast voeren zij aan dat het recht op eerbiediging van het privéleven is geschonden, in zoverre het recht om toegang te hebben tot toiletten niet is gewaarborgd (achtste onderdeel) en in zoverre het verplicht is de identiteitskaart voor te leggen waaruit de woonplaats kan worden afgeleid (negende onderdeel). Daarnaast doen zij gelden dat de bestreden bepalingen onvoldoende transparant zijn en niet aanzetten tot een openbaar debat over de kwestie van de vaccinatie, in tegenstelling van wat het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 april 2021 inzake *Vavříčka e.a. t. Tsjechische Republiek* (ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113) dat oplegt (vijftiende onderdeel), dat zij niet voorzien in waarborgen die beletten dat het systeem van de QR-code de overheid toelaat toe te zien op de verplaatsingen van de burgers (zestiende onderdeel), dat maatregelen bestaan die het

recht op eerbiediging van het privéleven in mindere mate aantasten, zoals het gebruik van een temperatuurscanner (zeventiende onderdeel) en dat zij niet de omvang preciseren van de bevoegdheden van de personen die zijn belast met het controleren van het CST (achttiende onderdeel). Ten slotte klagen zij de schending aan van artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepalingen niet voorzien in de minste vrijstelling van het gebruik van het CST, inzonderheid wanneer een horecavoorziening wordt bezocht om er iets te drinken en te eten en om er gebruik te maken van de toiletten bij een verplaatsing in het kader van een dringende en noodzakelijke activiteit (twintigste onderdeel).

In hun tweede middel verklaren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 in strijd is met het beginsel van rechtszekerheid, met artikel 22 van de Grondwet en met 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 AVG. Zij voeren aan dat dat samenwerkingsakkoord aan het in artikel 4 van de wet van 14 augustus 2021 beoogde koninklijk besluit en aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord de zorg overlaat om al dan niet te voorzien in de verplichting om het CST voor te leggen, en dat de plaatsen die worden beoogd door de voorlegging van het CST, essentiële elementen zijn van de daaruit voortvloeiende gegevensverwerking (eerste onderdeel), dat het erin voorziet dat het kader voor het gebruik van het CST in sommige gevallen is vastgesteld overeenkomstig de tot 31 oktober 2021 geldende reglementering, hetgeen niet voldoende duidelijk en voorzienbaar is (tweede onderdeel), dat het, in geval van een conflict tussen de regels inzake het gebruik van het CST en de maatregelen genomen overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, niet mogelijk is te bepalen welke maatregel van toepassing is (derde onderdeel), dat de bevoegdheid van de burgemeesters en gouverneurs niet op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze is geformuleerd (vierde onderdeel) en dat dat samenwerkingsakkoord voorziet in tegenstrijdige data van inwerkingtreding (vijfde onderdeel). In hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 aan dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet is geraadpleegd voorheen werd ingestemd met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, hetgeen in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 36, lid 4, van de AVG, in intern recht omgezet

bij artikel 59, § 1, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 « betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens » (hierna : de wet van 30 juli 2018).

B.36.1. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

Behalve bij ontdekking op heterdaad kan niemand worden aangehouden dan krachtens een met redenen omkleed bevel van de rechter dat uiterlijk binnen achtenveertig uren te rekenen van de vrijheidsberoving moet worden betekend en enkel tot voorlopige inhechtenisneming kan strekken ».

B.36.2. Artikel 22 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald.

De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht ».

B.36.3. Artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen ».

B.36.4. Artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« 1. Een ieder die zich wettig op het grondgebied van een Staat bevindt, heeft het recht zich daar vrij te verplaatsen en er in vrijheid woonplaats te kiezen.

2. Een ieder is vrij welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten.

3. De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden gebonden dan die welke bij de wet zijn voorzien en in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid of van de openbare veiligheid, ter handhaving van de openbare orde, ter voorkoming van strafbare handelingen, ter bescherming van de gezondheid of van de goede zeden of ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

4. De in het eerste lid genoemde rechten kunnen ook, in bepaaldelijk omschreven gebieden, worden gebonden aan bij de wet voorziene beperkingen, welke gerechtvaardigd worden door het openbaar belang in een democratische samenleving ».

B.36.5. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie ».

B.36.6. Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op bescherming van zijn persoonsgegevens.

2. Deze gegevens moeten eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Eenieder heeft recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en op rectificatie daarvan.

3. Een onafhankelijke autoriteit ziet erop toe dat deze regels worden nageleefd ».

B.37.1. Artikel 12 van de Grondwet en artikel 2 van het Protocol nr. 4 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens waarborgen de vrijheid van beweging.

Artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie waarborgen het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, terwijl artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een specifieke rechtsbescherming van persoonsgegevens beoogt.

B.37.2. De Grondwetgever heeft gestreefd naar een zo groot mogelijke concordantie tussen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2). De draagwijdte van dat artikel 8 is

analoog aan die van de voormelde grondwetsbepaling, zodat de waarborgen die beide bepalingen bieden, een onlosmakelijk geheel vormen.

B.37.3. Het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, zoals gewaarborgd in de voormelde grondwets- en verdragsbepalingen, heeft als essentieel doel de personen te beschermen tegen inmengingen in hun privé- en gezinsleven.

Het recht op eerbiediging van het gezinsleven omvat het recht op een normale ontwikkeling van de gezinsbanden, en in het bijzonder het recht, voor een ouder en zijn kind, om samen te zijn (EHRM, grote kamer, 13 juli 2000, *Elsholz t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2000:0713JUD002573594, § 43; grote kamer, 12 juli 2001, *K. en T. t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2001:0712JUD002570294, § 151; 26 februari 2002, *Kutzner t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:2002:0226JUD004654499, § 58; 5 april 2005, *Monory t. Roemenië en Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2005:0405JUD007109901, § 70; 26 maart 2013, *Zorica Jovanović t. Servië*, ECLI:CE:ECHR:2013:0326JUD002179408, § 68).

Het recht op eerbiediging van het privéleven heeft een ruime draagwijdte en omvat, onder meer, de eerbiediging van de fysieke integriteit van de persoon (EHRM, grote kamer, 8 april 2021, *Vavříčka e.a. t. Tsjechische Republiek*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 261), in zekere mate, het recht om relaties met andere mensen en met de buitenwereld aan te gaan en te ontwikkelen (EHRM, 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 29; 29 april 2002, *Pretty t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2002:0429JUD000234602, §§ 61 en 67; 9 januari 2013, *Oleksandr Volkov t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2013:0109JUD002172211, §§ 165-167; grote kamer, 24 januari 2017, *Paradiso en Campanelli t. Italië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0124JUD002535812, § 159; grote kamer, 5 september 2017, *Bărbulescu t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 71; grote kamer, 8 april 2021, *Vavříčka e.a. t. Tsjechische Republiek*, § 261), en de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie met betrekking tot de gezondheid (EHRM, 25 februari 1997, *Z. t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; 10 oktober 2006, *L.L. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2006:1010JUD000750802, § 32; 27 februari 2018, *Mockuté t. Litouwen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD006649009, § 93). Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat, onder meer, de volgende gegevens en informatie betreffende personen vallen onder de bescherming van dat recht: de naam, het adres, de

professionele activiteiten, de persoonlijke relaties, digitale vingerafdrukken, camerabeelden, foto's, communicatiegegevens, DNA-gegevens, gerechtelijke gegevens (veroordeling of verdenking), financiële gegevens, informatie over bezittingen en medische gegevens (zie onder meer EHRM, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§ 47-48; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 17 december 2009, *B.B. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD000533506, § 57; 10 februari 2011, *Dimitrov-Kazakov t. Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD001137903, §§ 29-31; 18 oktober 2011, *Khelili t. Zwitserland*, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 55-57; 9 oktober 2012, *Alkaya t. Turkije*, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29; 18 april 2013, *M.K. t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 26; 18 september 2014, *Brunet t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13 oktober 2020, *Frâncu t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

De bescherming van persoonsgegevens met betrekking tot de gezondheid is niet alleen van fundamenteel belang voor de eerbiediging van het privéleven van de persoon, maar ook voor zijn of haar vertrouwen in de gezondheidszorg (EHRM, 25 februari 1997, *Z. t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95). Zonder die bescherming zouden personen ervan kunnen worden afgehouden om gevoelige en persoonlijke informatie te delen met zorgverstrekkers of met diensten van de gezondheidszorg waardoor ze niet alleen hun eigen gezondheid, maar, in geval van besmettelijke ziekten, ook de samenleving in gevaar kunnen brengen (*ibid.*, § 95).

B.37.4. De rechten die bij de artikelen 12 en 22 van de Grondwet, bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en bij artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, zijn niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in de vrijheid van beweging en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven niet uit, maar vereisen dat zij wordt toegestaan door een voldoende precieze wettelijke bepaling, dat zij beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte in een democratische samenleving en dat zij evenredig is met de daarmee nagestreefde wettige doelstelling.

De wetgever beschikt ter zake over een appreciatiemarge. Die appreciatiemarge is evenwel niet onbegrensd : opdat een wettelijke regeling verenigbaar is met de vrijheid van beweging en

het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, is vereist dat de wetgever een billijk evenwicht heeft ingesteld tussen alle rechten en belangen die in het geding zijn.

B.37.5. De artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie hebben, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, een draagwijdte die analoog is aan die van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*, ECLI:EU:C:2010:662) en van artikel 22 van de Grondwet. Hetzelfde geldt voor artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.37.6. De eerbiediging van het recht op persoonlijke levenssfeer bij de verwerking van persoonsgegevens betreft gelijk welke informatie aangaande een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (HvJ, grote kamer, 9 november 2010, C-92/09 en C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR e.a.*, ECLI:EU:C:2010:662, punt 52; 16 januari 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, ECLI:EU:C:2019:26, punt 54).

B.37.7. De in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten hebben evenmin een absolute gelding (HvJ, grote kamer, 16 juli 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, punt 172).

Overeenkomstig artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten beperkingen op de uitoefening van de daarin erkende rechten en vrijheden, waaronder met name het door artikel 7 gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven en het in artikel 8 ervan neergelegde recht op bescherming van persoonsgegevens, bij wet worden gesteld, de wezenlijke inhoud van die rechten eerbiedigen en, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 64).

In diezelfde zin moeten overeenkomstig artikel 23 van de AVG beperkingen van bepaalde daarin opgenomen verplichtingen van de verwerkingsverantwoordelijken en de rechten van de betrokkenen worden ingesteld bij wet, de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden onverlet laten, in een democratische samenleving een noodzakelijke en

evenredige maatregel zijn ter verwezenlijking van het nagestreefde doel, en de in het tweede lid geformuleerde specifieke vereisten naleven (HvJ, grote kamer, 6 oktober 2020, C-511/18, C-512/18 en C-520/18, *La Quadrature du Net e.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, punten 209-210; 10 december 2020, C-620/19, *Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2020:1011, punt 46).

B.38. Het Hof beoordeelt eerst de middelen inzake de vrijheid van beweging en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en gaat vervolgens in op de middelen inzake het recht op bescherming van persoonsgegevens.

a) De vrijheid van beweging en het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven

B.39. De vrijheid van de persoon, gewaarborgd bij artikel 12 van de Grondwet, en het recht om zich vrij op het grondgebied van de Staat te verplaatsen, gewaarborgd bij artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, waarborgen dat wie zich wettig op het grondgebied bevindt niet op willekeurige wijze in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt door een individuele maatregel zoals een huisarrest (bv. EHRM, 7 december 2006, *Ivanov t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2006:1207JUD001500702, § 95,) of een tijdelijk plaatsverbod (bv. GwH arrest nr. 44/2015, 23 april 2015, B.60.9, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.044), maar zij verhinderen niet dat de toegang tot bepaalde plaatsen aan algemeen geldende voorwaarden wordt onderworpen, zoals het aankopen van een toegangsbewijs of het voorleggen van een CST. Bijgevolg vallen de bestreden bepalingen niet onder het toepassingsgebied van artikel 12 van de Grondwet en artikel 2 van het Vierde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Om die reden is het twintigste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 niet gegrond.

B.40.1. De mogelijkheid of de verplichting om de toegang tot bepaalde plaatsen en voorzieningen aan het voorleggen van een CST te onderwerpen, kan evenwel een inmenging in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven inhouden. Het Hof toetst de bestreden bepalingen aan artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het

Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese unie.

B.40.2. De inmengingen in het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven moeten allereerst voldoende toegankelijk zijn en voldoende nauwkeurig in een wettelijke bepaling zijn geformuleerd om de personen op wie zij van toepassing zijn, in staat te stellen hun gedrag te regelen (EHRM, grote kamer, 8 april 2021, *Vavříčka e.a. t. Tsjechische Republiek*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 266). De wettelijke bepaling dient bovendien gepaste waarborgen te bieden teneinde het individu te beschermen tegen arbitraire inmengingen (EHRM, grote kamer, 10 maart 2009, *Bykov t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2009:0310JUD000437802, § 81; EHRM, 14 januari 2021, *Vig t. Hongarije*, ECLI:CE:ECHR:2021:0114JUD005964813, §§ 51-62).

B.41.1. In hun tweede middel en het derde onderdeel van hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat de bestreden bepalingen een inmenging vormen in het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen in strijd is met artikel 22 van de Grondwet, alsook met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals met name blijkt uit het feit dat de deeltentiteiten kunnen voorzien in een facultatief gebruik van het CST.

B.41.2. De bestreden bepalingen streven een legitieme doelstelling na. Zoals is vermeld in B.4.2, strekt het gebruik van het CST ertoe « de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », evenals « rekening [te houden] met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals deze werden uitgeoefend vóór de COVID-19-pandemie » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76170). Dergelijke maatregel beoogt derhalve de gezondheid van anderen en de volksgezondheid, evenals de rechten en vrijheden van anderen te waarborgen.

B.41.3.1. Bij het onderzoek naar de noodzaak van de bestreden maatregel dient het Hof rekening te houden met de eigenschappen van het SARS-CoV-2-virus en met de epidemiologische realiteit van de COVID-19-pandemie. Het SARS-CoV-2-virus is een zeer

besmettelijk virus dat overdraagbaar is via de lucht en dat in de praktijk hoofdzakelijk via de ademhaling wordt overgedragen. Nauwe fysieke contacten tussen personen vormen dus de grootste risicofactor.

De COVID-19-pandemie wordt gekenmerkt door een hoog reproductiegetal. Zonder sanitaire maatregelen kent zij bijgevolg een zeer snelle exponentiële verspreiding. Daarnaast wordt zij gekenmerkt door een hoog aantal asymptomatische patiënten die niettemin als superverspreiders kunnen fungeren. Van de patiënten die wel symptomen ontwikkelen, dient een substantieel aantal te worden gehospitaliseerd, waarvan zelfs een aanzienlijk aantal intensieve zorg nodig heeft of zelfs overlijdt.

B.41.3.2. In dit verband rust op de Belgische Staat een positieve verplichting, voortvloeiend uit de artikelen 2 en 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, om passende maatregelen te nemen ter bescherming van het leven en de gezondheid van eenieder die onder zijn rechtsmacht vallen (zie in die zin, EHRM, grote kamer, 8 april 2021, *Vavříčka e.a. t. Tsjechië*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 282).

Uit de wetenschappelijke kennis op het ogenblik van het aannemen van de bestreden bepalingen blijkt dat de mensen die het CST kunnen genereren, zijnde mensen die recent gevaccineerd zijn tegen COVID-19, mensen die recent hersteld zijn van COVID-19 en mensen die een negatieve COVID-19-test hebben ondergaan, veel minder kans hebben om een andere persoon te besmetten met COVID-19 (zie o.m. algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76177; zie in die zin ook overweging 7 van de verordening (EU) 2021/953). Rekening houdend met die wetenschappelijke kennis, vermocht de wetgever te oordelen dat het gebruik van het CST noodzakelijk is om het leven en de gezondheid van zowel de betrokken personen zelf als van andere personen in de samenleving te beschermen, evenals om « te vermijden dat een hele reeks activiteiten opnieuw moeten worden beperkt of sectoren dienen te worden gesloten » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104680), en aldus de rechten en vrijheden van anderen te beschermen.

Zoals is vermeld in B.23.1, maken de verzoekende partijen niet aannemelijk dat de adviezen die zij aanvoeren om de noodzakelijkheid en de pertinentie van de bestreden maatregel

te betwisten, betrouwbaarder zijn dan het wetenschappelijk onderzoek waarop de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever hebben gesteund en dan het wetenschappelijk onderzoek dat door de institutionele partijen wordt aangevoerd.

B.41.3.3. Krachtens de artikelen 13*bis*, § 2, 2°, en 13*ter* van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, kunnen de deeltentiteiten, wanneer zij beslissen om het gebruik van het CST in te zetten in de gelegenheden en voorzieningen bedoeld in artikel 1, § 1, 21°, van hetzelfde samenwerkingsakkoord, het gebruik van het CST facultatief maken dan wel verplichten. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, kan die omstandigheid op zich niet ertoe leiden dat de maatregel niet noodzakelijk is. Integendeel, de federale wetgever, de decreetgever en de ordonnantiegever vermochten te oordelen dat het, om het hoofd te bieden aan de specifieke kenmerken van het virus SARS-CoV-2, alsook aan de evolutie van de epidemiologische situatie van de COVID-19-pandemie, noodzakelijk was om een zekere bewegingsruimte te laten aan de deeltentiteiten.

B.41.4.1. Om de redenen die zijn vermeld in B.23.3, zijn de bestreden bepalingen tot slot niet onevenredig ten aanzien van de nagestreefde doestelling.

B.41.4.2. Wat inzonderheid de mogelijkheid betreft om het gebruik van het CST al dan niet verplicht te maken, dient te worden vastgesteld dat, wanneer de deeltentiteiten die mogelijkheid aanwenden, zij de in B.40.1 vermelde grondwets- en verdragsbepalingen in acht moeten nemen, die met name ertoe verplichten te voorzien in een decretaal en ordonnantieel kader dat voldoende voorzienbaar en nauwkeurig is.

B.41.5. Het tweede middel en het derde onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7685 zijn niet gegrond in zoverre zij zijn afgeleid uit de schending van het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven.

B.42.1. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren dat er geen regeling is voorzien voor personen die om medische redenen geen vaccin mogen krijgen, dient te worden vastgesteld dat in die zeer uitzonderlijke gevallen de betrokken personen het CST op basis van een test- of herstelcertificaat kunnen genereren. Zoals is vermeld in B.23.3 en B.26.1, blijkt niet dat de verplichting om zich te laten testen een overdreven organisatorische of

financiële last uitmaakt. Bovendien kunnen mensen die zich om medische redenen niet of onvolledig kunnen laten vaccineren tegen COVID-19 wegens een zeer hoog risico op ernstige allergische reacties bij inenting of wegens ernstige nevenwerkingen bij de eerste dosis waardoor verdere vaccinatie onveilig is, een terugbetaling krijgen voor een erkende PCR-test of snelle antigeentest (artikel 1/1 van het koninklijk besluit van 1 juli 2021). De toelating tot terugbetaling, die wordt verleend door een arts van een referentiecentrum allergologie in het kader van de vaccinatiecampaagne COVID-19, geldt voor een onbeperkt aantal testen en heeft een geldigheidsduur van 1 jaar, die automatisch wordt verlengd indien het gebruik van het CST nog verplicht is.

B.42.2. Het zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van het recht op eerbiediging van het privé- en het gezinsleven.

B.43.1. Voorts voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aan dat er niet in enige vrijstelling van het CST is voorzien voor een horecabezoek om te eten, te drinken en naar het toilet te gaan bij een verplaatsing die ertoe strekt een dringende en noodzakelijke activiteit te vervullen die niet kan worden uitgesteld, en dat het recht op toegang tot het toilet tijdens verplaatsingen niet wordt gewaarborgd.

B.43.2. Het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 bepaalt dat het gebruik van het CST niet mag worden opgelegd in de buitenruimtes van horecavoorzieningen, mits in voorkomend geval bepaalde minimumregels worden nageleefd. De institutionele overheden benadrukken dat in dat verband iedereen binnen mag betalen en de sanitaire voorzieningen mag gebruiken zonder dat een CST moet worden voorgelegd. Artikel 5, § 2, *b*), van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 29 oktober 2021 bepaalt in die zin uitdrukkelijk dat voor de kortstondige toegang tot een horeca-voorziening die niet gericht is op consumptie het gebruik van het CST niet verplicht is, mits een mondmasker wordt gebruikt.

B.43.3. Het achtste onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.44. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren, vereisen artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens niet telkens een voorafgaande rechterlijke tussenkomst inzake een beslissing tot

weigering van de toegang tot een evenement, aangelegenheid of voorziening. Het zevende onderdeel van het enige middel is bijgevolg niet gegrond.

B.45. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 verwijzen naar het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 8 april 2021 inzake *Vavříčka e.a. t. Tsjechië* (ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113), volstaat de vaststelling dat dat arrest betrekking heeft op een verplichting om kinderen te vaccineren tegen bepaalde ziektes, terwijl de bestreden bepalingen niet voorzien in een vaccinatieplicht.

B.46.1. In hun tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 aan dat het samenwerkingsakkoord in strijd is met het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en met het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, in samenhang gelezen met het beginsel van rechtszekerheid.

B.46.2.1. Allereerst voeren de verzoekende partijen aan dat, in geval van een conflict tussen de regels inzake het gebruik van het CST en de maatregelen die zijn genomen overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 niet toelaat om te bepalen welke maatregel van toepassing is (derde onderdeel).

B.46.2.2. Zoals is vermeld in B.5.1, voorziet artikel *2bis*, § 3, eerste en tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, erin dat, zodra en alleen voor zolang een epidemische noodsituatie is afgekondigd overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021, de deelentiteiten het gebruik van het CST niet meer mogen regelen voor de toegang tot massa-evenementen, tot proef- en pilootprojecten en tot discotheken en dancings, en dat de uitvoerende decreten, ordonnanties en instrumenten die ter zake ten uitvoer worden gelegd, niet langer van toepassing zijn, nu dit geregeld is bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. De deelentiteiten kunnen evenwel maatregelen nemen of handhaven in verband met het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, tot proef- en pilootprojecten en tot dancings en discotheken, op voorwaarde dat die maatregelen strenger zijn dan die welke zijn genomen krachtens de wet van 14 augustus 2021 teneinde de gevolgen van de epidemische noodsituatie voor de volksgezondheid te voorkomen of te beperken (artikel *2bis*, § 3, vierde lid). Het gebruik van het CST voor de toegang tot de « voorzieningen en aangelegenheden waarvoor het gebruik van het [CST] kan worden [toegepast] » bedoeld in artikel 1, 21°, blijft wel geregeld door de

decreten en de ordonnanties, zij het dat die regels niet in strijd mogen zijn met de maatregelen die zijn genomen overeenkomstig de wet van 14 augustus 2021 (artikel *2bis*, § 3, derde lid), zoals een maatregel van sluiting of een *lockdown* (*Belgisch Staatsblad*, 29 oktober 2021, tweede editie, p. 110827).

Bijgevolg laat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 toe te bepalen welke maatregel van toepassing is in de hypothese van een epidemische noodsituatie.

B.46.3.1. De verzoekende partijen voeren daarnaast aan dat de bevoegdheden van de burgemeesters en de gouverneurs niet op voldoende duidelijke en voorzienbare wijze zijn geformuleerd (vierde onderdeel).

B.46.3.2. Uit de bewoordingen van artikel *2bis*, § 3, vierde lid, iii), van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, ingevoegd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, en uit de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, blijkt dat de burgemeesters en de gouverneurs, in geval van een epidemische noodsituatie en op grond van artikel 4, § 2, van de wet van 14 augustus 2021, maatregelen kunnen nemen betreffende het gebruik van het CST voor de toegang tot massa-evenementen, tot proef- en pilootprojecten die strenger zijn dan die welke zijn genomen op grond van artikel 4, § 1, van de wet van 14 augustus 2021, op de wijze bepaald in artikel *13bis*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. Daarnaast wordt geëist dat de voormelde bevoegdheid van de burgemeesters pas wordt uitgeoefend na advies van de gouverneurs (*Belgisch Staatsblad*, tweede editie, pp. 110825-110826).

De bevoegdheden van de burgemeesters en de gouverneurs zijn bijgevolg met voldoende nauwkeurigheid bepaald in het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021.

B.46.4.1. De verzoekende partijen verklaren daarnaast dat artikel *2bis*, § 3, vijfde en zesde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, voorziet in een inwerkingtreding van de artikelen *2bis*, § 2, en *13ter* van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, die niet verenigbaar is met de inwerkingtreding waarin artikel 33 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voorziet (vijfde onderdeel).

B.46.4.2. Artikel *2bis*, § 3, eerste en tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, bepaalt dat de artikelen *2bis*, § 2, en *13ter*, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, alsook de door de deelentiteiten op grond van die bepalingen genomen maatregelen opnieuw in werking zullen treden wanneer de epidemische noodsituatie beëindigd zal zijn.

Krachtens artikel 33 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, treedt het voormelde artikel *2bis* in werking vanaf 16 juni 2021 (§ 1, 2°), terwijl het voormelde artikel *13ter* in werking treedt op de dag van bekendmaking van de laatste akte waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 (§ 2).

Terwijl het voormelde artikel 33 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 aldus op algemene wijze bepaalt op welk ogenblik de artikelen *2bis* en *13ter* van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 in werking treden, regelt artikel *2bis*, § 3, eerste, tweede, vijfde en zesde lid, van datzelfde samenwerkingsakkoord de tijdelijke buitenwerkingtreding van die bepaling in zoverre en zolang een epidemische noodsituatie is afgekondigd. Bijgevolg spreken artikel *2bis*, § 3, vijfde en zesde lid, en artikel 33 van het van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 elkaar niet tegen.

B.46.5. Ten slotte, wat betreft de verwijzing in artikel *2bis*, § 3, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, naar « de regeling die geldig is of was tot en met 31 oktober 2021 » (tweede onderdeel), blijkt uit de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 dat, wanneer de deelentiteiten krachtens dat samenwerkingsakkoord de mogelijkheid behouden om bepaalde maatregelen in geval van een epidemische noodsituatie aan te nemen, zij evenwel de regeling moeten naleven die geldig is tot 31 oktober 2021 (*Belgisch Staatsblad*, 29 oktober 2021, tweede editie, pp. 110825-110826).

B.46.6. Het tweede, het derde, het vierde en het vijfde onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7685 zijn niet gegrond.

b) Het recht op de bescherming van persoonsgegevens

B.47.1. Krachtens artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 beoogt de verwerking van persoonsgegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat het lezen en, desgevallend, het genereren van het CST middels de CST-module van de COVIDScan-applicatie, teneinde te controleren of de houder van het digitaal EU-COVID-certificaat voldoet aan de voorwaarden om toegang te krijgen tot een evenement, aangelegenheid of voorziening waarvoor het gebruik van het CST moet of kan worden ingezet en teneinde de identiteit van de houder van een digitaal EU-COVID-certificaat te controleren aan de hand van een identiteitsbewijs.

B.47.2. Artikel 13, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaalt dat voor het genereren van het CST, de categorieën van persoonsgegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat worden verwerkt. Overeenkomstig artikel 9 van hetzelfde samenwerkingsakkoord, dat ter zake verwijst naar de artikelen 5, § 2, 6, § 2 en 7, § 2, van de verordening (EU) 2021/953, zijn die categorieën van persoonsgegevens de identiteit van de houder van het certificaat en, in het geval van een vaccinatiecertificaat, informatie over het aan de houder toegediende COVID-19-vaccin en over het aantal toegediende doses, in het geval van een testcertificaat, informatie over de erkende COVID-19-test die de houder heeft ondergaan en, in geval van een herstelcertificaat, informatie over de voorbijge SARS-CoV-2-infectie van de houder na een positief testresultaat dat niet ouder is dan 180 dagen.

Krachtens artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 worden die gegevens door de afgever niet langer bewaard dan strikt noodzakelijk is voor het doel ervan en in geen geval langer dan de periode waarin het digitaal EU-COVID-certificaat mag worden gebruikt om het recht van vrije verkeer uit te oefenen. Voor de herstelcertificaten wordt de bewaartermijn in ieder geval beperkt tot 180 dagen.

B.47.3. Artikel 13, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, bepaalt dat het CST de volgende gegevens bevat en weergeeft :

« 1° de aanduiding of de houder, in zijn hoedanigheid van bezoeker van een massa-evenement, een proef- en pilootproject, een dancing of discotheek of aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet, de toegang tot het massa-evenement, proef- en pilootproject, dancing of discotheek of de aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet mag worden toegestaan of dient te worden geweigerd;

2° identiteitsgegevens van de houder, namelijk de naam en voornaam;

3° de geldigheidsduur van het COVID Safe Ticket ».

In de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt ter zake benadrukt :

« Het COVID Safe Ticket is het digitaal EU-COVID-certificaat, maar dan in een andere (verschijnings)vorm die in de front-end minder persoonsgegevens bevat. Op deze manier worden de principes van proportionaliteit, confidentialiteit en integriteit van de onderliggende gegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat gewaarborgd. [...] Bijkomend is het COVID Safe Ticket het meest aangewezen instrument om data minimalisatie te bekomen. Wanneer organisatoren van evenementen immers het digitaal EU-COVID-certificaat zouden kunnen inscannen en lezen, zouden zij diverse gezondheidsgegevens van de houder ontvangen, hetgeen geenszins wenselijk zou zijn en in strijd is met het proportionaliteitsbeginsel in de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Met het COVID Safe Ticket wordt enkel een streepjescode, de geldigheidsduur en een naam weergegeven. Bovendien wordt het COVID Safe Ticket gegenereerd voor mensen die gevaccineerd zijn tegen het coronavirus COVID-19, een negatieve erkende NAAT-test of erkende snelle antigeentest hebben ondergaan, of recent hersteld zijn van een coronavirus COVID-19-besmetting. Het is wetenschappelijk aangetoond dat mensen die zich in een van deze situaties bevinden, veel minder kans hebben om een andere persoon te besmetten met het coronavirus COVID-19 » (*Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, pp. 76176-76177).

Krachtens artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, mag het door de houder gegenereerde CST uitsluitend worden gelezen via de CST-module van de COVIDScan-applicatie door de personen die instaan voor de toegangscontrole van de evenementen, aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het CST moet of kan worden ingezet, hetzij door de uitbater, de directies en het personeel van die aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het CST kan worden ingezet, voor zover deze op limitatieve wijze worden ingezet en belast met de controle op het CST, hetzij door het personeel van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst.

Artikel 14, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaalt dat de gegevens bepaald in het voormelde artikel 13, § 2, onmiddellijk worden verwijderd na het verwerken van de persoonsgegevens voor het lezen van het CST. In de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 wordt ter zake benadrukt :

« De persoonsgegevens die worden verwerkt door het inlezen van het COVID Safe Ticket, kunnen niet opgeslagen of uitgewisseld worden. De streepjescode op het digitaal EU-COVID-certificaat, wordt ingelezen door de COVIDScan-applicatie en op basis hiervan worden de daarin vervatte gegevens door het COVID Safe Ticket gevisualiseerd. De ingelezen persoonsgegevens worden niet bewaard in een bestand en de gegevens in het cachegeheugen worden gewist van zodra er een nieuwe streepjescode wordt gescand of wanneer de COVIDScan-applicatie wordt gedesactiveerd. De persoonsgegevens worden evenmin uitgewisseld met een externe toepassing. Bijgevolg is het niet mogelijk om op basis van de COVIDScan-applicatie aan tracing te doen of op een onrechtmatige manier een registratie van de bezoekers te bewerkstelligen, wat uiteraard in elk geval verboden is. In die zin is het dan ook niet toegestaan om bij de inlezing van het COVID Safe Ticket enige directe of indirecte bewaring van persoonsgegevens te bewerkstellingen, andere dan uitdrukkelijk in dit samenwerkingsakkoord voorzien » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104687).

B.48. Zoals in B.37.3 is vermeld, omvat het recht op eerbiediging van het privéleven de bescherming van persoonsgegevens en van persoonlijke informatie, waaronder met name de naam en de gezondheidsgegevens vallen.

In zoverre de bestreden bepalingen voor het genereren en het lezen van het CST voorzien in de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van gevoelige gegevens over de gezondheid, brengen zij een inmenging teweeg in het recht op bescherming van persoonsgegevens.

B.49. In hun tweede middel en in het derde onderdeel van hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat de bestreden bepalingen een inmenging vormen in het recht op de bescherming van persoonsgegevens waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen, zoals met name blijkt uit het feit dat de deeltiteiten kunnen voorzien in een facultatief gebruik van het CST, hetgeen in strijd zou zijn met artikel 22 van de Grondwet, alsook met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 8 en 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, met artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en met de artikelen 5, 6 en 9 van de AVG.

B.50.1. Zoals is vermeld in B.41.3.1 tot B.41.3.3, kunnen het gebruik van het CST en de mogelijkheid die aan de deeltiteiten wordt gelaten om dat gebruik op te leggen of facultatief te maken, in het algemeen worden beschouwd als noodzakelijk in het licht van de door de federale wetgever, decreetgever en ordonnantiegever nagestreefde doelstellingen.

In het kader van de controle van de naleving van het recht op de bescherming van persoonsgegevens dient bovendien rekening te worden gehouden met het beginsel van minimale gegevensverwerking, krachtens hetwelk persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (artikel 5, lid 1, punt c), van de AVG).

B.50.2. Het kan worden aangenomen dat de verwerking van de in artikel 9 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bedoelde categorieën van persoonsgegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat, zijnde gegevens betreffende de identiteit van de houder van het certificaat en gegevens over het toegediende COVID-19-vaccin, over de ondergane COVID-19-test of over de voorbije SARS-CoV2-infectie, noodzakelijk is om te controleren of de houder van het digitaal EU-COVID-certificaat voldoet aan de voorwaarden om toegang te verkrijgen tot de evenementen, aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het CST moet of kan worden ingezet, dit teneinde de verdere verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2 te beperken en aldus de gezondheid van anderen en de volksgezondheid te waarborgen.

B.50.3. Uit de in B.47.3 vermelde toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 blijkt voorts dat de wetgever beoogde het beginsel van minimale gegevensverwerking te eerbiedigen door de gegevens die worden weergegeven bij het inlezen van het CST te beperken tot de naam en de voornaam van de houder van het CST, de vermelding of die persoon al dan niet de toegang tot het betrokken evenement of de betrokken aangelegenheid of voorziening mag worden toegestaan en de geldigheidsduur van het CST. Het kan worden aangenomen dat die gegevens noodzakelijk zijn om te beoordelen of de betrokkene al dan niet de toegang tot het betrokken evenement of de betrokken gelegenheid of voorziening mag worden toegestaan teneinde de verdere verspreiding van COVID-19 te beperken en aldus de gezondheid van anderen en de volksgezondheid te waarborgen.

B.50.4. Het tweede middel en het derde onderdeel van het derde middel, in de zaak nr. 7658 zijn niet gegrond.

B.51. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren, krijgen de voormelde organisatoren van evenementen en uitbaters van aangelegenheden en voorzieningen, die het CST mogen lezen via de COVIDScan-applicatie krachtens artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord, geen kennis van het adres van de houder van het CST, nu noch het CST zelf, noch de identiteitskaart, die wordt geverifieerd ter authenticatie van de houder van het CST, dat persoonsgegevens weergeven. Het negende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.52. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 bekritisieren overigens dat er geen enkele « technische beperking » is teneinde te verhinderen dat onbevoegden het CST kunnen lezen. Het volstaat ter zake vast te stellen dat het CST enkel kan worden ingelezen met medewerking van de houder van het CST, die zelf het CST dient te genereren via een applicatie op de smartphone of via een computer. Een dergelijke « technische beperking » vermocht bijgevolg niet nodig te worden geacht. Het veertiende onderdeel van het enige middel in die zaak is niet gegrond.

B.53. In zoverre de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren dat andere, minder ingrijpende maatregelen zouden bestaan die toch toelaten hetzelfde doel te bereiken, zoals het gebruik van een temperatuurscanner, volstaat de vaststelling dat het CST net werd ingevoerd voor de toegang tot de limitatief opgesomde evenementen, voorzieningen en gelegenheden waar de klassieke basisregels om het risico op besmetting te beperken (optimale ventilatie, afstand, maskers, beperkte contacten) moeilijk kunnen worden toegepast (zie in die zin de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104680). Wat betreft het gebruik van een temperatuurscanner dient eraan te worden herinnerd, zoals is vermeld in B.41.3.1, dat de COVID-19-pandemie wordt gekenmerkt door een hoog aantal asymptomatische patiënten die niettemin superverspreiders kunnen zijn. Te hunnen aanzien zou een dergelijke maatregel niet doeltreffend zijn. Het zeventiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

B.54.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren voorts aan dat er geen waarborg is dat het gebruik van het CST de overheid niet toelaat de houders van het CST te volgen en dat de omvang van de bevoegdheden van de personen die zijn belast met het controleren van het CST, niet is gepreciseerd.

B.54.2. Krachtens het beginsel van doelbinding moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en moet de eventuele verdere verwerking van die gegevens verenigbaar zijn met die oorspronkelijke doeleinden (artikel 5, lid 1, punt b), van de AVG).

B.54.3. Krachtens artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 beoogt de verwerking van persoonsgegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat het lezen en, desgevallend, het genereren van het CST middels de CST-module van de COVIDScan-applicatie, teneinde te controleren of de houder van het digitaal EU-COVID-certificaat voldoet aan de voorwaarden om toegang te krijgen tot een evenement, gelegenheid of voorziening waarvoor het gebruik van het CST moet of kan worden ingezet en teneinde de identiteit van de houder van een digitaal EU-COVID-certificaat te controleren aan de hand van een identiteitsbewijs. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaalt aldus uitdrukkelijk voor welke doeleinden de vermelde persoonsgegevens worden verzameld en verwerkt.

In de toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 wordt benadrukt dat het « personen strikt verboden [is] om het COVID Safe Ticket te genereren en in te lezen voor andere doeleinden dan deze gestipuleerd in dit samenwerkingsakkoord. Personen die het COVID Safe Ticket genereren of inlezen voor doeleinden die niet voorzien zijn in dit samenwerkingsakkoord, worden gestraft met gemeenrechtelijke sancties, inclusief strafrechtelijke sancties » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76178). Het komt aan de bevoegde rechter toe om hierop toezicht uit te oefenen.

Artikel 14, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaalt bovendien dat de persoonsgegevens die worden verwerkt voor het lezen van het CST onmiddellijk na de verwerking worden verwijderd. In de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 wordt ter zake benadrukt dat « de ingelezen persoonsgegevens [...] niet

[worden] bewaard in een bestand en de gegevens in het cachegeheugen worden gewist van zodra er een nieuwe streepjescode wordt gescand of wanneer de COVIDScan-applicatie wordt gedesactiveerd. De persoonsgegevens worden evenmin uitgewisseld met een externe toepassing. Bijgevolg is het niet mogelijk om op basis van de COVIDScan-applicatie aan tracing te doen of op een onrechtmatige manier een registratie van de bezoekers te bewerkstelligen, wat uiteraard in elk geval verboden is » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104687).

B.54.4. Bovendien dient te worden opgemerkt dat artikel 17, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 bepaalt dat de « de COVIDScan-applicatie en diens modules [...] de principes overeenkomstig de artikelen 5 en 25 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming [respecteren] ». Een eventuele schending van die principes bij de uitvoering of toepassing van de bestreden bepalingen, kan bij de bevoegde rechter worden opgeworpen.

B.54.5. Ten slotte, wat betreft de omvang van de bevoegdheden van de personen die zijn belast met het controleren van het CST, die limitatief zijn opgesomd in artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, dient te worden vastgesteld dat in de algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 ter zake wordt gepreciseerd :

« Het personeel dat in het kader van de controle op het COVID Safe Ticket ingezet wordt, dient zich te beperken tot de loutere controle en verificatie van het digitaal EU-COVID-certificaat of het door de houder gegenereerde COVID Safe Ticket alsook het identiteitsbewijs. Het betreft hier dus geen toegangscontrole in de zin van de Wet Private Veiligheid. Daar waar de COVID Safe Ticketcontrole gecombineerd wordt met bijkomend toezicht en controle op de aanwezigen kunnen enkel personen ingezet worden dewelke bepaald zijn in de Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104687).

In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 aanvoeren, is de omvang van de bevoegdheden van de personen die zijn belast met het controleren van het CST, bijgevolg voldoende afgebakend.

B.54.6. Het zestiende en het achttiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 zijn niet gegrond.

B.55.1. In het eerste onderdeel van hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 aan dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 aan de uitvoerende macht de zorg overlaat om de begrippen « voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector » en « massa-evenementen » te definiëren, alsook de voorwaarden inzake de toegang tot een massa-evenement, tot een proef- en pilootproject, tot een dancing of discotheek of tot de voorzieningen en de gelegenheden waarvoor het gebruik van het CST kan worden toegepast, hetgeen essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens zouden vormen. In het tweede onderdeel van het derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 niet toelaat een onderscheid te maken tussen de « handelsbeurzen en congressen », enerzijds, en de « massa-evenementen », anderzijds. Zij verklaren overigens dat de personen die ertoe gemachtigd zijn het CST te lezen door middel van de COVIDScan-applicatie niet voldoende nauwkeurig zijn geïdentificeerd.

B.55.2.1. Bij artikel 22 van de Grondwet wordt aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehouden om te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven. Het waarborgt aldus aan elke burger dat geen inmenging in de uitoefening van dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel, voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.

Bijgevolg moeten de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in de wet, het decreet of de ordonnantie zelf worden vastgelegd. In dat verband maken de volgende elementen, ongeacht de aard van de betrokken gelegenheid, in beginsel essentiële elementen uit : (1) de categorie van verwerkte gegevens, (2) de categorie van betrokken personen (3) de met de verwerking nagestreefde doelstelling, (4) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens en (5) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens (advies van de algemene vergadering van de afdeling wetgeving van de Raad van State nr. 68.936 van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet « betreffende de maatregelen van

bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie », *Parl. St.*, Kamer, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119).

B.55.2.2. Naast het formele wettigheidsvereiste legt artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met de artikelen 7, 8 en 52 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, de verplichting op dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen wordt geformuleerd die het mogelijk maken de hypothesen te voorzien waarin de wetgever een dergelijke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toestaat.

Inzake de bescherming van de persoonsgegevens impliceert dat vereiste van voorzienbaarheid dat voldoende precies moet worden bepaald in welke omstandigheden de verwerkingen van persoonsgegevens zijn toegelaten (EHRM, grote kamer, 4 mei 2000, *Rotaru t. Roemenië*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grote kamer, 4 december 2008, *S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99). Het vereiste dat de beperking bij wet dient te worden ingesteld, houdt met name in dat de rechtsgrond die de inmenging in die rechten toestaat, zelf de reikwijdte van de beperking op de uitoefening van het betrokken recht moet bepalen (HvJ, 6 oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, punt 65).

Derhalve moet eenieder een voldoende duidelijk beeld kunnen hebben van de verwerkte gegevens, de bij een bepaalde gegevensverwerking betrokken personen en de voorwaarden voor en de doeleinden van de verwerking.

B.55.3.1. Door erin te voorzien dat het CST kan worden opgelegd voor de bezoekers van de « voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector » (artikel 1, § 1, 21°, 4°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021) en voor de bezoekers van de « massa-evenementen » (artikel 1, § 1, 11°, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021), heeft het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 zelf de categorieën van personen bepaald waarop de gegevensverwerking betrekking heeft. In het licht van het doel dat erin bestaat de verspreiding van de besmettelijke ziekte COVID-19 te bestrijden, vermochten de federale

wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever erin te voorzien dat de nadere afbakening van die categorieën van personen wordt vastgesteld bij een koninklijk besluit of bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, teneinde snel te kunnen reageren op de ontwikkeling van de pandemie.

B.55.3.2. Ten aanzien van de vermeende onnauwkeurigheid van het begrip « handelsbeurzen en congressen », dat niet zou toelaten die te onderscheiden van de massa-evenementen, dient, zoals de institutionele overheden opmerken, te worden vastgesteld dat wanneer een evenement *a priori* behoort tot die twee categorieën van evenementen, de specifieke regeling voor de handelsbeurzen en congressen daarop dient te worden toegepast, daar die regeling een *lex specialis* vormt ten opzichte van die inzake de massa-evenementen.

B.55.3.3. Ten slotte bepaalt artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 :

« Voor de in artikel 12 bepaalde doeleinden, mag het digitaal EU-COVID-certificaat of het door de houder gegenereerde COVID Safe Ticket uitsluitend worden gelezen door middel van de CST-module van het COVIDScan-applicatie zoals bedoeld in artikel 17 en mag het identiteitsbewijs worden gevraagd tot nazicht overeenkomstig artikel 12, § 1 en dit door de volgende personen :

- 1° de personen die instaan voor de toegangscontrole van het massa-evenement;
- 2° de personen die instaan voor de toegangscontrole van het proef- en pilootproject;
- 3° de personen die instaan voor de toegangscontrole van de dancing of discotheek;
- 4° de personen die instaan voor de toegangscontrole van de congressen of handelsbeurzen en de personen die instaan voor de toegangscontrole van inrichtingen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector;

5° bij gebreke aan de personen zoals vermeld in 4° de uitbater en directies van aangelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het COVID Safe Ticket kan worden ingezet en diens personeel voor zover deze op limitatieve wijze worden ingezet en belast met de controle van het COVID Safe Ticket;

6° het personeel van een bewakingsonderneming of interne bewakingsdienst zoals bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid ».

Artikel 13, § 6, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 voegt eraan toe dat de organisatoren, beheerders en uitbaters een lijst moeten opmaken van de personen die worden beoogd in het voormelde artikel 13, § 3.

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

« Voor wat betreft het personeel dat in deze sectoren kan worden ingezet bij de toegang van de in de limitatieve lijst opgenomen aangelegenheden en voorzieningen, dient duidelijk te worden voorzien dat dit enkel maar kan ten aanzien van een beperkt aantal personeelsleden of medewerkers (zoals bijv. een zaalverantwoordelijke) en dat de uitbater, directie of organisator steeds verplicht zal zijn een lijst van alle personen die het COVID Safe Ticket kunnen controleren bij te houden » (*Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104687).

Hieruit vloeit voort dat het samenwerkingsakkoord op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze de personen opsomt die ertoe gemachtigd zijn het CST te lezen.

B.55.4. Het eerste en het tweede onderdeel van het derde middel in de zaak nr. 7658 zijn niet gegrond.

B.56.1. In het eerste onderdeel van hun tweede middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 aan dat het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 aan een koninklijk besluit of aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord de zorg overlaat om de voorwaarden vast te stellen inzake de tenuitvoerlegging van de verplichting om het CST voor te leggen, terwijl de lijst van de plaatsen waarvoor het CST moet worden voorgelegd, een essentieel element vormt van de verwerking van persoonsgegevens en van het doeleinde ervan.

B.56.2. Zoals is vermeld in B.5.2, brengt het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 verschillende wijzigingen aan in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, teneinde een krachtdadig en correct beheer van de verwachte noodsituatie mogelijk te maken indien de epidemische noodsituatie is afgekondigd, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de wet van 14 augustus 2021. Bij die gelegenheid heeft het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die zijn bepaald in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, niet gewijzigd.

In het licht van het doel dat erin bestaat de verspreiding van de besmettelijke ziekte COVID-19 te bestrijden, kan de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever overigens niet worden verweten erin te hebben voorzien dat bepaalde uitvoeringsmodaliteiten kunnen worden vastgesteld bij een koninklijk besluit of bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord, met name wat betreft de omvang en het aantal bezoekers van een massa-evenement, teneinde snel te kunnen reageren op de ontwikkeling van de pandemie.

B.56.3. Het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7685 is niet gegrond.

B.57.1. In hun derde middel voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 7685 aan dat de Gegevensbeschermingsautoriteit niet is geraadpleegd vóór de instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021, terwijl dat samenwerkingsakkoord betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, hetgeen in strijd zou zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 36, lid 4, van de AVG.

B.57.2. Artikel 36, lid 4, van de AVG bepaalt :

« De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking ».

B.57.3. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, heeft het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 als dusdanig geen betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Zoals is vermeld in B.5.2 en B.56.2, beperkt het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 zich ertoe de regeling die is bepaald bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, aan te passen aan een mogelijke epidemische noodsituatie, door de maatregelen te preciseren die in die hypothese kunnen worden genomen door de federale overheid, enerzijds, en door de deeltentiteiten, anderzijds.

Het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 wijzigt niet de verwerking van persoonsgegevens bepaald in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, waarover de Gegevensbeschermingsautoriteit

is geraadpleegd (zie de adviezen nrs. 124/2021 van 12 juli 2021 en 163/2021 van 23 september 2021). Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 oktober 2021 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 28 oktober 2021 blijkt overigens dat precies om die reden het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet vóór de instemming is gevraagd (*Parl. St.*, Kamer, 2021-2022, DOC 55-2888/003, p. 11).

B.57.4. Het derde middel in de zaak nr. 7685 is niet gegrond.

III. De rechten van de personen met een handicap (zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666)

B.58. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren in het zesde onderdeel van hun enige middel een schending aan van artikel 22^{ter} van de Grondwet, in zoverre de bestreden bepalingen geen rekening houden met de situatie van de personen die het vaccin niet mogen krijgen wegens medische contra-indicaties.

B.59. Artikel 22^{ter} van de Grondwet waarborgt het recht van iedere persoon met een handicap op volledige inclusie in de samenleving.

B.60.1. Zoals is vermeld in B.23.3 en B.42.1, kunnen de personen die om medische redenen geen vaccin mogen krijgen, hetgeen zeer uitzonderlijk is, het CST genereren op basis van een test- of herstelcertificaat. Het blijkt niet dat de verplichting om zich te laten testen een overdreven organisatorische of financiële last uitmaakt, zoals reeds is vermeld.

B.60.2. Gelet op het voorgaande, evenals op het feit dat de toepassing van het CST beperkt is tot de limitatief in de bestreden bepalingen vermelde evenementen, gelegenheden en voorzieningen en tot een wettelijke bepaalde maximumduur, doen de bestreden bepalingen geen afbreuk aan artikel 22^{ter} van de Grondwet.

B.60.3. Het zesde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van artikel 22^{ter} van de Grondwet.

IV. Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing (eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658)

B.61. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 voeren, in het eerste onderdeel van het tweede middel, aan dat het gebruik van het CST zoals geregeld bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 een inmenging mogelijk maakt in het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing, waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen in strijd zou zijn met artikel 23 van de Grondwet.

B.62.1. Artikel 23 van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

5° het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;

[...] ».

B.62.2. Artikel 23, eerste lid, van de Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden en het derde lid, 5°, ervan vermeldt onder de economische, sociale en culturele rechten « het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing ». Die bepaling preciseert niet wat dat recht, waarvan enkel het beginsel wordt uitgedrukt, impliceert, aangezien elke wetgever ermee belast is dat recht te waarborgen, overeenkomstig artikel 23, tweede lid, « rekening houdend met de overeenkomstige plichten ». De bevoegde wetgever kan daarbij aan dat recht beperkingen stellen. Die beperkingen zouden slechts ongrondwettig zijn indien ze niet redelijk verantwoord zijn.

B.63.1. De bestreden bepalingen dragen ertoe bij te vermijden dat de gezondheidszorg, en de ziekenhuizen in het bijzonder, als gevolg van een toenemend aantal besmettingen met COVID-19 onder al te grote druk zouden komen te staan. Daardoor waarborgen die

verplichtingen het recht op bescherming van de gezondheid en op geneeskundige bijstand ten aanzien van de personen die behoefte hebben aan acute medische zorg en voor wie dergelijke bijstand dus het meest dringend is.

B.63.2. Rekening houdend met de doelstelling om de verdere verspreiding van de besmettelijke ziekte COVID-19 tegen te gaan en om de redenen die zijn vermeld in B.41.2 tot B.41.4.2., is de bestreden maatregel niet zonder redelijke verantwoording.

B.63.3. Het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 is niet gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

V. De vrijheid van vergadering en vereniging (eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658)

B.64. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7658 voeren, in het eerste onderdeel van het tweede middel, aan dat het gebruik van het CST zoals geregeld bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, een inmenging mogelijk maakt in de vrijheid van vergadering waarvan de noodzaak niet is aangetoond in het licht van de nagestreefde doelstellingen, hetgeen in strijd is met de vrijheid van vergadering en vereniging, alsook met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 11 en 14 van de Grondwet en met artikel 12, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

B.65.1. Artikel 26 van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlov te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in de open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven ».

B.65.2. Artikel 27 van de Grondwet bepaalt :

« De Belgen hebben het recht van vereniging; dit recht kan niet aan enige preventieve maatregel worden onderworpen ».

B.65.3. De artikelen 26 en 27 van de Grondwet erkennen het recht van vergadering en vereniging en verbieden, behoudens voor wat de bijeenkomsten in open lucht betreft, die rechten aan enige voorafgaande maatregel te onderwerpen. Die bepalingen staan niet eraan in de weg dat de wetgever de uitoefening van die rechten regelt met betrekking tot de aangelegenheden waarin zijn optreden in een democratische samenleving nodig is in het belang van, onder meer, de bescherming van de rechten van anderen.

B.66.1. De bestreden bepalingen die voorzien in het gebruik van het CST voor de toegang tot bepaalde evenementen, gelegenheden en voorzieningen, verhinderen niet dat een vereniging kan worden opgericht of kan blijven bestaan, noch dat die vereniging kan vergaderen. Zij onderwerpen de vrijheid van vergadering en vereniging dan ook niet aan voorafgaande beperkingen.

B.66.2. De inmenging in de vrijheid van vergadering is om dezelfde redenen als vermeld in B.41.2 tot B.41.4.2 noodzakelijk in een democratische samenleving en zij houdt geen onevenredige gevolgen in. Bovendien, in de veronderstelling dat de bestreden bepalingen een inmenging in de vrijheid van vereniging vormen, is deze om dezelfde redenen verantwoord. De lezing van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in samenhang met de bepalingen van internationaal recht vermeld in B.64 kan niet leiden tot een andere conclusie.

B.66.3. Het eerste onderdeel van het tweede middel in de zaak nr. 7658 is niet gegrond in zoverre het is afgeleid uit de schending van de vrijheid van vergadering en vereniging.

VI. Het eigendomsrecht (vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666)

B.67. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren in het vijfde onderdeel van hun enige middel aan dat de bestreden bepalingen afbreuk doen aan het eigendomsrecht, gelet op de kosten die zij noodzakelijk maken om van bepaalde essentiële rechten gebruik te maken.

B.68.1. In tegenstelling tot wat de verzoekende partijen aanvoeren, maken de bestreden bepalingen het geenszins noodzakelijk om kosten te maken teneinde toegang te krijgen tot de evenementen, gelegenheden of voorzieningen waar het CST van toepassing is. Het CST kan immers worden gegenereerd op basis van een vaccinatiecertificaat, een herstelcertificaat of een testcertificaat, waarbij zowel de vaccinatie tegen het COVID-19 als de test na een COVID-19-besmetting gratis zijn. In zoverre een persoon die niet gevaccineerd is tegen COVID-19 kosten dient te maken om het CST te genereren op basis van een testcertificaat, is dit het gevolg van de keuze die hij vrij heeft gemaakt om zich niet te laten vaccineren.

B.68.2. Het vijfde onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 berust op een verkeerde premisse in zoverre het is afgeleid uit de schending van het eigendomsrecht en is om die reden niet gegrond.

VII. Het recht op een eerlijk proces (tiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666)

B.69. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7666 voeren in het tiende onderdeel van hun enige middel aan dat de uitsluiting van de door de bestreden bepalingen geviseerde activiteiten een strafsanctie is in de zin van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en bijgevolg uitsluitend door een onafhankelijke en onpartijdige rechtbank kan worden uitgesproken.

B.70. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve doel van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een bestraffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 53; grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van hetzelfde Verdrag (bv. EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209, § 86; 4 juni 2019, *Rola t. Slovenië*, ECLI:CE:ECHR:2019:0604JUD001209614, § 54).

B.71.1. De bestreden maatregel die voorziet in het gebruik van het CST voor de toegang tot bepaalde evenementen, voorzieningen en gelegenheden, is noch door de plaats van de bestreden bepalingen in de wetgeving, noch in de parlementaire voorbereiding als strafsanctie aangemerkt.

Zoals is vermeld in B.4.2, beoogden de federale wetgever, de decreetgevers en de ordonnantiegever met die maatregel « de verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken », evenals « rekening [te houden] met de heropstart van de activiteiten van de burgers zoals deze werden uitgeoefend vóór de COVID-19-pandemie » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, *Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76170). De bestreden maatregel streeft aldus geen repressief doel na, doch wel een doel van algemeen belang, namelijk het waarborgen van de gezondheid van anderen en de volksgezondheid evenals de rechten en vrijheden van anderen.

De bestreden maatregel heeft tot gevolg dat aan personen die niet beschikken over een CST de toegang wordt ontzegd tot de limitatief bepaalde evenementen, aangelegenheden en voorzieningen « waar de huidige gezondheids- en veiligheidsmaatregelen moeilijk kunnen worden gehandhaafd, maar er tegelijk een groot risico op verdere verspreiding van het coronavirus COVID-19 aanwezig is » (algemene toelichting bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, *Belgisch Staatsblad*, 1 oktober 2021, tweede editie, p. 104682). De bestreden maatregel heeft geen dermate ernstige gevolgen dat hij als een strafrechtelijke sanctie moet worden aangemerkt.

B.71.2. De bestreden maatregel valt derhalve niet onder het toepassingsgebied van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.71.3. Het tiende onderdeel van het enige middel in de zaak nr. 7666 is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt de beroepen.

Aldus gewezen in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 17 mei 2023.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

P. Nihoul