



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 77/2023
van 17 mei 2023
Rolnummer : 7697**

In zake : het beroep tot vernietiging van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 oktober 2021 « betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie », ingesteld door Paolo Criscenzo.

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, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt en K. Jadin, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter P. Nihoul,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van het beroep en rechtspleging

Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 9 december 2021 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 10 december 2021, heeft Paolo Criscenzo, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. R. Bokoro N'Saku, advocaat bij de balie te Brussel, een beroep tot vernietiging ingesteld van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 oktober 2021 « betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie » (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 14 oktober 2021).

Bij hetzelfde verzoekschrift vorderde de verzoekende partij eveneens de schorsing van dezelfde ordonnantie. Bij het arrest nr. 38/2022 van 10 maart 2022, bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 15 september 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.038), heeft het Hof de vordering tot schorsing verworpen.

Memories zijn ingediend door :

- de Ministerraad, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Feys, advocaat bij de balie te Gent;

- de Waalse Regering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. M. Uyttendaele en Mr. P. Minsier, advocaten bij de balie te Brussel;

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. M. Kerkhofs en Mr. S. Ben Messaoud, advocaten bij de balie te Brussel;

- de Franse Gemeenschapsregering, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. P. Slegers, Mr. M. Kerkhofs en Mr. S. Ben Messaoud.

De verzoekende partij heeft een memorie van antwoord ingediend.

Memories van wederantwoord zijn ingediend door :

- de Ministerraad;

- het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Bij beschikking van 1 februari 2023 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers T. Detienne en W. Verrijdt te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen is, 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 zaak in beraad zal worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak 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

A.1.1. De verzoekende partij is een natuurlijke persoon die woont op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Zij vordert de vernietiging van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 oktober 2021 « betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie » (hierna : de ordonnantie van 14 oktober 2021).

A.1.2. De verzoekende partij voert aan dat zij doet blijken van het belang om in rechte te treden, daar de bestreden bepalingen, die van toepassing zijn op het grondgebied waar zij verblijft, haar fundamentele rechten rechtstreeks aantasten, met name het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven, gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet, en het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De ordonnantie van 14 oktober 2021 machtigt het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ertoe het voorleggen van het COVID Safe Ticket (hierna : het CST) toe te staan en op te leggen op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad teneinde toegang te hebben tot een zeer groot aantal openbare plaatsen, met name de horecavoorzieningen, de culturele sector of de sport- en fitnesscentra. De verzoekende partij verklaart die plaatsen geregeld te bezoeken, waardoor zij zich moet onderwerpen aan een ingrijpende test en de verwerking van zeer gevoelige persoonsgegevens moet ondergaan. Daar zij bewust ervoor heeft gekozen zich niet te laten vaccineren, houdt de voorlegging van het CST voor de verzoekende partij de verplichting in zich zeer regelmatig te laten testen, hetgeen aanzienlijke financiële kosten met zich meebrengt. Ten slotte vreest de verzoekende partij, als vader van twee minderjarige kinderen, dat die laatsten worden uitgesloten, hetgeen zou ingaan tegen hun hoger belang, temeer daar zij de leeftijd hebben waarop sociaal contact noodzakelijk is voor hun ontwikkeling en ontplooiing.

A.2. Noch de Waalse Regering, noch de Ministerraad, noch het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, noch de Franse Gemeenschapsregering betwisten het belang van de verzoekende partij om in rechte te treden.

Ten gronde

Wat betreft het eerste middel

A.3. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door de ordonnantie van 14 oktober 2021, van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met 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).

In een eerste onderdeel is de verzoekende partij van mening dat de bestreden ordonnantie een kennelijke inmenging vormt in haar privé- en gezinsleven. Die inmenging komt tot uiting in de verplichting om informatie met betrekking tot haar gezondheid mee te delen, ondanks het gebrek aan garanties wat betreft de bescherming van die gegevens. De verzoekende partij verwijst naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en voert aan dat die aantasting noodzakelijk noch evenredig is.

In een tweede onderdeel klaagt de verzoekende partij in het licht van de AVG, het onwettige karakter, van de verplichte controle van het CST aan. Zij onderstreept allereerst de afwezigheid van een territoriale afbakening wat betreft de toepassing van de bestreden maatregelen, daar zij van toepassing zijn op het hele grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Vervolgens benadrukt zij het feit dat de bestreden ordonnantie niet transparant is, en dat strikt gedefinieerde doeleinden ontbreken om de beperkingen die voortvloeien uit het verplicht voorleggen van het CST te verantwoorden.

A.4.1. De Waalse Regering weerlegt de twee onderdelen van het middel gezamenlijk. Zij is allereerst van mening dat het argument van de verzoekende partij erop neerkomt het CST te betwisten zoals het ten uitvoer is gelegd door het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie « betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot het digitaal EU-Covid-certificaat, het Covid Safe Ticket, het PLF en de verwerking van persoonsgegevens van in het buitenland wonende of verblijvende werknemers en zelfstandigen die activiteiten uitvoeren in België » en de wijzigingen ervan (hierna : het samenwerkingsakkoord). De Staat beschikt ter zake over een ruime beoordelingsmarge en het Hof kan alleen de kennelijk verkeerde beoordeling afkeuren. Er kan niet worden betwist dat het te dezen erom gaat het recht op leven en op gezondheid van de burgers te vrijwaren en het CST is een maatregel die reeds elders aanwezig is, met name op Europees niveau en in andere landen. Meer nog, herinnert de Waalse Regering eraan dat, wat betreft de gegevens, de lezing van het CST niet toelaat te achterhalen tot welke categorie (gevaccineerde, geteste, herstelde) de gebruiker behoort. Er is dus geenszins sprake van het onthullen van gegevens. Bovendien is het gebruik van het CST facultatief, daar het beperkt is tot de toegang tot recreatieve evenementen en plaatsen. Bijgevolg is het recht op eerbiediging van het privéleven niet geschonden.

A.4.2. In ondergeschikte orde voert de Waalse Regering aan dat de maatregel voldoende verantwoord is in het licht van de nagestreefde doelstellingen, namelijk de bescherming van de gezondheid en de positieve verplichting voor de Staten om doeltreffende maatregelen te nemen in het kader van de epidemie. Het CST is

relevant en nuttig in het kader van de gezondheidscrisis ten gevolge van COVID-19. De maatregel is daarnaast evenredig, daar hij het risico om het coronavirus SARS-CoV-2 over te dragen beperkt, hij voor een beperkte duur is ingevoerd, hij zich beperkt tot de facultatieve sectoren, hij niet van toepassing is op kinderen, hij niet van toepassing is op de werknemers van die sectoren, maar alleen op de bezoekers, en hij niet ertoe leidt dat privégegevens worden onthuld. Daarenboven is de Waalse Regering van mening dat het arrest van het Hof van Beroep te Luik van 7 januari 2021 te dezen helemaal kan worden overgenomen.

A.5.1. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering voeren in de eerste plaats de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het eerste middel aan in zoverre het betrekking heeft op de AVG, aangezien het argument niet wordt uiteengezet, alsook in zoverre het betrekking heeft op het noodzakelijkheids- en evenredigheidsbeginsel, daar dat laatste reeds is vervat in de toetsing aan artikel 22 van de Grondwet.

A.5.2. Wat betreft de verplichting om persoonsgegevens mee te onthullen, zijn het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering van mening dat die voortvloeit uit een keuze van de gebruiker om bepaalde plaatsen te betreden of aan bepaalde evenementen deel te nemen. De lezer van het CST heeft overigens geen toegang tot de precieze informatie, namelijk de medische toestand (gevaccineerd, getest of hersteld). De draagwijdte van de maatregel is dus zeer beperkt. Er zij aan herinnerd dat het recht op bescherming van het privéleven geen absoluut recht is en dat de eventuele aantasting ervan te dezen legitiem verantwoord is door de bescherming van de gezondheid van de burgers. Er kan niet redelijkerwijze worden aangevoerd dat wettelijke waarborgen ontbreken. De bestreden ordonnantie verwijst uitdrukkelijk naar het samenwerkingsakkoord en bevat eveneens een specifieke waarborg om de eventuele uitbreiding van het CST te verantwoorden. De in het middel beoogde normen zijn bijgevolg niet geschonden.

A.5.3. In ondergeschikte orde voeren het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering aan dat de maatregel noodzakelijk is voor en evenredig is met het beoogde doel, namelijk het recht op leven en op gezondheid beschermen, overeenkomstig de internationale verplichtingen van België. Het land heeft immers een positieve verplichting om maatregelen te nemen teneinde op adequate wijze de gezondheid van de personen op het hele grondgebied te beschermen. Daartoe beschikt de wetgever over een ruime beoordelingsmarge, en het Hof kan slechts een marginale toetsing doorvoeren.

De maatregel is relevant daar hij wordt aanbevolen door de wetenschappelijke instanties en reeds wordt gebruikt in andere landen en binnen de Europese Unie. De gevolgen ervan zijn erkend : kleinere verspreiding van het coronavirus SARS-CoV-2, er ontwikkelen zich minder ernstige vormen van de ziekte en controle van de wijze waarop de druk op het gezondheidssysteem evolueert. Die overwegingen gelden zowel voor de vaccinatie als voor de tests. Het CST is des te meer noodzakelijk daar het het enige alternatief is voor een nieuwe « *lockdown* », die veel ingrijpender zou zijn ten aanzien van de fundamentele rechten.

De evenredigheid van de maatregel staat vast, aldus het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering, daar hij vermijdt dat maatregelen moeten worden opgelegd die de individuele vrijheden in grotere mate aantasten. Het toepassingsgebied van het CST is bovendien beperkter, zowel op persoonlijk vlak (leeftijd, activiteiten, sectoren), als materieel (welbepaalde evenementen en plaatsen, facultatieve activiteiten), en in de tijd. Er worden niet opnieuw gegevens verzameld, daar het CST steunt op dat van de Europese Unie. Het gebruik van de gegevens is strikt noodzakelijk. Ten slotte wordt het gebruik van het CST voortdurend onderworpen aan een concreet onderzoek van de gezondheidssituatie en van de evolutie ervan.

A.5.4. Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering voeren aan dat het middel onontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op de onwettige verwerking van gegevens, daar het middel niet wordt toegelicht, en op de afwezigheid van een territoriale afbakening, daar die afwezigheid voortvloeit uit een reglementaire norm. In ondergeschikte orde is die afwezigheid van territoriale afbakening niet onredelijk, gelet op de sociologische werkelijkheid van het Brussels Stadsgewest. Ten slotte onderstrepen het Verenigd College en de Regering dat aan alle wettigheidsvereisten is voldaan en dat het doeleinde van het gebruik van gegevens duidelijk is en wordt vermeld in de wet, namelijk een CST genereren.

A.6.1. De Ministerraad voert aan dat het CST een des te meer relevante maatregel is daar hij is genomen in een Europees kader, op aanbeveling van wetenschappelijke instanties. Het CST is een instrument dat toelaat de graad van besmetting en van ziekenhuisopname te verminderen en hij vermijdt dat maatregelen moeten worden genomen die drastischer zijn en de individuele vrijheden dus in grotere mate aantasten. Het CST is tevens

evenredig met het doel inzake de bescherming van de gezondheid, daar het, naast de medische effecten, ook de heropstart van de economie en van het sociale leven mogelijk maakt. Door de toegang te waarborgen aan drie categorieën van personen (gevacineerden, getesten, herstelden), is het CST zeer toegankelijk en beperkt tot welbepaalde en niet-essentiële sectoren, alsook beperkt in de tijd. Andere alternatieve oplossingen bieden geen dergelijke waarborgen. Het recht op eerbiediging van het privéleven is geen absoluut recht en de aantasting ervan wordt te dezen verantwoord door de afweging met het recht op gezondheid van de burgers. Het eerste onderdeel van het eerste middel dient bijgevolg te worden verworpen.

A.6.2. Wat betreft het tweede onderdeel van het eerste middel onderstreept de Ministerraad dat het samenwerkingsakkoord precies is ingevoerd om een wettelijke basis te bieden voor de gegevensverwerking. De doeleinden worden daarin gedetailleerd en op limitatieve wijze opgesomd, en ingrijpende controle is daar geen van. Er bestaan dus toereikende waarborgen, waaronder ook technische. Ten slotte is de Ministerraad van mening dat het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest vaak naadloos overloopt in dat van de andere zodat de gemeenten niet kunnen worden gedifferentieerd tijdens een epidemie zoals die van COVID-19.

A.7. In haar memorie van antwoord is de verzoekende partij van mening dat het feit dat de gegevensverwerking voortvloeit uit een keuze van de burger, niets afdoet aan het onwettige karakter ervan. Zij herinnert eraan dat er daadwerkelijk andere maatregelen bestaan die een beperktere aantasting inhouden, zoals de Gegevensbeschermingsautoriteit heeft opgemerkt. Ten slotte onderstreept zij het risico van gewenning van die aantastingen van de fundamentele rechten, en van sociale normalisatie ervan.

A.8. In zijn memorie van wederantwoord onderstreept de Ministerraad dat de verzoekende partij een vertekend beeld geeft van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit. Die instantie heeft het CST immers niet in zijn geheel verworpen, noch de maatregel in beginsel afgekeurd, maar enkel de aandacht van de overheden erop gevestigd dat de evenredigheid ervan moet worden verantwoord, hetgeen is gebeurd.

Wat het tweede middel betreft

A.9. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door de ordonnantie van 14 oktober 2021, van de artikelen 10, 11, 12 en 22bis van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het voormelde Verdrag dat « bepaalde andere rechten en vrijheden erkent dan die welke reeds zijn opgenomen in het Verdrag en in het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag ».

In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden ordonnantie verschillen in behandeling invoert tussen personen, zonder dat daarvan een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De bestreden ordonnantie zou allereerst een discriminatie invoeren ten aanzien van de niet-gevacineerde personen en zou bij de gevaccineerde personen een vals gevoel van veiligheid opwekken. Vervolgens zou zij verschillende discriminaties invoeren, met name die tussen de mindergegoeden en de andere personen, daar wordt erkend dat de vaccinatie minder wordt opgevolgd door de mindergegoeden. Ten slotte zouden ook de minderjarigen jonger dan 12 jaar worden gediscrimineerd zonder dat daarvoor een verantwoording bestaat, hetgeen zou ingaan tegen hun hoger belang.

In een tweede onderdeel wijst de verzoekende partij op het ontbreken van een wettelijk en democratisch kader voor de maatregelen inzake het CST. Zij onderstreept met name de schending van het wettigheidsbeginsel, de afwezigheid van een afgekondigde epidemische noodsituatie, de niet-verantwoording van het blijvende karakter van de maatregelen en de onwettigheid van de strafsancties die daaruit voortvloeien. Ten slotte verklaart zij dat die sancties niet in overeenstemming zijn met het beginsel *non bis in idem*, aangezien het mogelijk is dat een gemeentelijke administratieve sanctie en een geldboete gelijkelijk kunnen worden opgelegd.

A.10. De Waalse Regering weerlegt het tweede middel door aan te voeren dat de gevaccineerde personen en de niet-gevacineerde personen zich in wezenlijk verschillende en dus niet-vergelijkbare situaties bevinden, zoals het Hof van Beroep te Luik heeft geoordeeld in zijn arrest van 7 januari 2021. Er bestaat dus geen enkele discriminerende behandeling. In werkelijkheid worden de verzoekende partij geen rechten ontnomen, maar wordt de uitoefening van die rechten onderworpen aan een voorwaarde waaraan gemakkelijk kan worden voldaan.

Wat betreft het wettigheidsbeginsel is de Waalse Regering van mening dat de argumenten van de verzoekende partij verwarrend en onnauwkeurig zijn. Te dezen is voldaan aan het wettigheidsbeginsel, daar een

groot aantal wetteksten, zoals het samenwerkingsakkoord, de ordonnantie houdende instemming ermee, de bestreden ordonnantie en zelfs de « Pandemiewet », de strafbaar gestelde gedragingen omschrijven.

Het argument van de verzoekende partij betreffende de beweerdelijk onbeperkte duur van de maatregel is verkeerd, daar de duur van het gebruik van het CST precies in de tijd is beperkt. Ten slotte dient de grief die is afgeleid uit het beginsel *non bis in idem* te worden weerlegd en werpt die in elk geval een vraag op die is gericht aan de rechter en niet aan de wetgever.

A.11.1. Wat betreft het eerste onderdeel zijn het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering van mening dat het op verkeerde overwegingen steunt. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, is de toegang tot de beoogde evenementen en plaatsen niet enkel toegelaten voor gevaccineerde personen, daar een negatieve test of een herstelcertificaat eveneens worden aangenomen. Er bestaat bijgevolg geen enkele discriminatie, iedereen beschikt over dezelfde rechten. De keuze van de personen om zich niet te laten vaccineren, wordt gerespecteerd, maar tegelijk wordt ermee rekening gehouden dat die keuze tot verhoogde risico's voor de gezondheid leidt. Met het CST is de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tegemoetgekomen aan haar verplichting om hun gezondheid te beschermen, daar het gaat om een maatregel tot voorkoming van het risico om een ernstige vorm van de ziekte op te lopen. Al met al is een billijk evenwicht bereikt tussen de individuele vrijheden en de bescherming van de gezondheid.

De diverse andere verschillen in behandeling waarop de verzoekende partij wijst, zijn, volgens het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering, verantwoord in het licht van de doelstellingen die erin bestaan het risico op de ontwikkeling van de ziekte te verminderen en het besmettingsrisico in te dijken. Het bestaan van tests laat toe rekening te houden met de situatie van de niet-gevaccineerde personen, temeer daar een mechanisme voor de terugbetaling van de tests bestaat voor de personen die zich niet kunnen laten vaccineren om gezondheidsredenen. De eventuele socio-economische discriminatie wordt niet aangetoond door de verzoekende partij.

Ten slotte is het argument met betrekking tot de leeftijd van 12 jaar niet relevant en moet het worden afgewezen wegens gebrek aan een belang bij de grief. Het is hoe dan ook onbegrijpelijk en moet het hierdoor niet-ontvankelijk worden verklaard, temeer daar de beoogde leeftijd 16 jaar en niet 12 jaar is.

A.11.2. Wat betreft het tweede onderdeel zijn het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapsregering van mening dat het wettigheidsbeginsel is nageleefd. In zoverre het betrekking heeft op de afwezigheid van een epidemische noodsituatie, kan het evenmin worden gevolgd. Dat argument steunt op een verwarring van de bevoegdheden van de verschillende overheden in België. De gemeenschappen zijn immers bevoegd voor de preventieve gezondheid, terwijl de federale overheid bevoegd is voor de civiele veiligheid. Hoewel beide overheden ertoe gehouden zijn te reageren op de gezondheidscrisis, is de « afkondiging van de epidemische noodsituatie » een federaal begrip dat uitsluitend wordt gebruikt in het kader van haar bevoegdheid.

Bovendien is de grief die is afgeleid van het beginsel *non bis in idem* onbegrijpelijk en moet hij niet-ontvankelijk worden verklaard. In ondergeschikte orde hebben de sancties geen betrekking op dezelfde feiten.

A.12.1. De Ministerraad merkt allereerst op dat de COVID-19-pandemie nog steeds woedt en dat de verplichting van de Staat inzake volksgezondheid des te groter is. De sectoren die worden beoogd door het CST zijn terreinen waar het coronavirus SARS-CoV-2 zich snel kan verspreiden. Het aangevoerde verschil in behandeling is niet onverantwoord, daar het de niet-gevaccineerde personen vrij staat zich te laten testen, hetgeen een voldoende toegankelijke voorwaarde vormt voor de verzoekende partij, temeer daar de antigentests, die minder duur zijn dan de PCR-tests, eveneens worden aanvaard. Ten slotte is het argument van 12 jaar verkeerd, daar de kinderen van die leeftijd wel degelijk toegang hebben tot de plaatsen en evenementen die worden beoogd door het CST.

A.12.2. Wat betreft het tweede onderdeel is de Ministerraad van mening dat de juridische grondslag vaststaat en dat de verzoekende partij het samenwerkingsakkoord verkeerd interpreteert wanneer zij verwijst naar de afkondiging van de epidemische noodsituatie. Het adagium *non bis in idem* is geenszins geschonden, daar het niet om dezelfde strafbare feiten gaat.

A.12.3. In ondergeschikte orde, indien het Hof de vernietiging zou uitspreken, dan vraagt de Ministerraad dat alleen de artikelen 2 tot 10 van de bestreden ordonnantie worden vernietigd, en niet de ordonnantie in haar geheel.

In uiterst ondergeschikte orde verzoekt de Ministerraad dat de gevolgen van de vernietigde normen worden gehandhaafd, teneinde de onwenselijke gevolgen te vermijden, met name de impact op de Europese normen met betrekking tot het digitaal COVID-certificaat, maar ook en vooral het risico om niet op doeltreffende wijze te kunnen reageren op de evolutie van de pandemie.

- B -

Ten aanzien van de bestreden bepalingen en de context ervan

B.1.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 oktober 2021 « betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie » (hierna : de ordonnantie van 14 oktober 2021).

B.1.2. Die ordonnantie beoogt de tenuitvoerlegging 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 14 juli 2021), gewijzigd bij het uitvoerend samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 tussen de federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, 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.1.3. De bestreden ordonnantie vormt de juridische grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig is voor het opmaken van het COVID Safe Ticket (hierna : het CST)

en maakt het gebruik ervan mogelijk op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad teneinde de toegang tot bepaalde evenementen en voorzieningen aan voorwaarden te onderwerpen.

B.1.4. De bestreden ordonnantie is in werking getreden op 15 oktober 2021, onverminderd de maatregelen die door de federale overheid zijn opgelegd met toepassing van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021. Luidens artikel 10 ervan wordt het gebruik van het CST op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beëindigd uiterlijk op 14 januari 2022, behoudens verlenging ingevoerd overeenkomstig en met toepassing van artikel 6. Die verlenging is gebeurd bij de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 14 januari 2022 « tot verlenging van het temporele toepassingsgebied van de ordonnantie van 14 oktober 2021 betreffende de uitbreiding van het COVID Safe Ticket in geval van noodzakelijkheid voortvloeiend uit een specifieke epidemiologische situatie » en liep krachtens die ordonnantie tot 14 april 2022. De bestreden ordonnantie bepaalt dat de mogelijkheid om het CST te gebruiken in elk geval zal aflopen op 1 juli 2022.

B.2.1. Het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 dat ten uitvoer wordt gelegd door de bestreden ordonnantie, vormt, luidens artikel 2, § 1, van dat akkoord, de rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens die nodig zijn voor de opmaak en afgifte van het digitaal EU-COVID-certificaat en voor het genereren van het 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 voor de COVID-19-pandemie » (*Belgisch Staatsblad*, 23 juli 2021, derde editie, p. 76170).

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

grensoverschrijdende verificatie en aanvaarding mogelijk van het vaccinatiecertificaat, het testcertificaat en het herstelcertificaat.

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

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

B.3. Het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021 corrigeert sommige materiële vergissingen in het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, breidt het materiële toepassingsgebied uit van de artikelen die het juridische kader van het CST definiëren en verlengt de mogelijkheid om het CST te gebruiken tot na 30 september 2021. Het bepaalt dat, naast de proef- en pilootprojecten en de massa-evenementen, het CST kan worden gebruikt om de toegang toe te staan tot de horecavoorzieningen, de sport- en fitnesscentra, de handelsbeurzen en congressen, de voorzieningen die behoren tot de culturele, feest- en recreatieve sector, de voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen en, ten slotte, de dancings en discotheken.

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

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

vermeden. Het gebruik van het COVID Safe Ticket heeft dan ook als doel om uit de crisis te raken en sluitingen zoveel als mogelijk te vermijden. Daarom wordt het noodzakelijk geacht om voor een periode langer dan 30 september 2021 het gebruik van het COVID Safe Ticket toe te staan ».

B.4. Krachtens de artikelen 4, § 1, en 5, § 2, van de ordonnantie van 14 oktober 2021 mag het Verenigd College het gebruik van het CST op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad opleggen of toelaten voor de toegang tot massa-evenementen, proef- en pilootprojecten, voorzieningen van horeca-activiteiten, dancings en discotheken, sport- en fitnesscentra, handelsbeurzen en congressen, voorzieningen die behoren tot de culturele, feestelijke en recreatieve sector en voorzieningen voor residentiële opvang van kwetsbare personen. Het gebruik van het CST mag evenwel niet worden opgelegd in de buitenruimtes van horecavoorzieningen, op voorwaarde dat bepaalde minimale regels worden nageleefd.

Het gebruik van het CST mag slechts worden opgelegd nadat het Verenigd College heeft vastgesteld dat de epidemiologische situatie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat vereist (artikel 5, § 1). Die epidemiologische situatie wordt met name beoordeeld op basis van de incidentiegraad, de positiviteitsratio, de besmettelijkheid van circulerende varianten, de vaccinatiegraad en de bezettingsgraad van de ziekenhuisbedden. Het Verenigd College bepaalt de toepassingsduur van het gebruik van het CST, die een periode van drie maanden niet mag overschrijden (artikel 5, § 3). Een nieuwe ordonnantie dient te worden aangenomen teneinde de ingevoerde regeling te verlengen met aanvullende perioden van maximaal drie maanden, die in geen geval 30 juni 2022 mogen overschrijden (artikel 6, tweede lid).

Krachtens artikel 8, § 2, van de ordonnantie van 14 oktober 2021 worden overtredingen van de bepalingen van de ordonnantie bestraft met een geldboete van 50 tot 500 euro voor de bezoeker of deelnemer en 50 tot 2 500 euro voor de organisator.

Overeenkomstig en met toepassing van de artikelen 13*bis* en 13*ter* van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 machtigt de bestreden ordonnantie het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ertoe het gebruik van het COVID Safe Ticket op te leggen of toe te staan op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad. Krachtens artikel 5, § 1, van de bestreden ordonnantie kan het gebruik van

het CST pas worden opgelegd nadat het Verenigd College heeft vastgesteld dat de epidemiologische situatie op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat vereist.

B.5. Bij zijn arrest nr. 38/2022 van 10 maart 2022 (ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.038) heeft het Hof de vordering tot schorsing van de bestreden ordonnantie verworpen om reden dat de verzoekende partij niet aantoonde dat de onmiddellijke toepassing van de bestreden bepalingen haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kon berokkenen.

Ten gronde

Wat het eerste middel betreft

B.6. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending, door de bestreden ordonnantie, van artikel 22 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met 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

B.7. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden ordonnantie een kennelijke inmenging vormt in haar privé- en gezinsleven. Die inmenging komt tot uiting in de verplichting om persoonsgegevens met betrekking tot haar gezondheid mee te delen, niettegenstaande de afwezigheid van waarborgen wat betreft de bescherming van die gegevens.

B.8.1. 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.8.2. 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.8.3. 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.8.4. De rechten die bij de voormelde artikelen worden gewaarborgd, zijn niet absoluut. Zij sluiten een overheidsinmenging in 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 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.8.5. 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.9.1. Krachtens artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, waarnaar in de bestreden ordonnantie wordt verwezen, beoogt de verwerking van persoonsgegevens van het digitaal EU-COVID-certificaat het lezen en, in voorkomend geval, 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.

B.9.2. 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, lid 2, 6, lid 2, en 7, lid 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, ten slotte, in geval van een herstelcertificaat, informatie over de voorbije 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, waarnaar in artikel 7 van de bestreden ordonnantie wordt verwezen, 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 vrij verkeer uit te oefenen. Voor de herstelcertificaten wordt de bewaartermijn in ieder geval beperkt tot 180 dagen.

B.9.3. 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, p. 76176-76177).

Krachtens artikel 13, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 27 september 2021, mag het CST uitsluitend worden gelezen via de CST-module van de COVIDScan-applicatie door de personen die instaan voor de toegangscontrole van de evenementen, gelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het CST moet of kan worden ingezet, hetzij door de uitbater, de directies en het personeel van die gelegenheden en voorzieningen waarvoor het gebruik van het CST kan worden ingezet, voor zover die 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 bedoeld 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.10. Het recht op eerbiediging van het privéleven omvat 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.11. De verzoekende partij voert aan dat die inmenging niet evenredig is.

B.12.1. Allereerst 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 tegen COVID-19 toegediende vaccin, over de uitgevoerde COVID-19-test of over de voorbije SARS-CoV-2-besmetting, 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, gelegenheden 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.12.2. Uit de in B.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 gelegenheid 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.12.3. 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 verkregen, doch eveneens op grond van een herstel- of testcertificaat. Aldus kunnen de personen die zich niet wensen te laten vaccineren of in zeer uitzonderlijke gevallen niet kunnen laten vaccineren tegen het coronavirus SARS-CoV-2 eveneens een CST verkrijgen door zich te laten testen. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, blijkt niet dat de verplichting om zich te laten testen een overdreven organisatorische of financiële last uitmaakt (zie ook RvSt, advies nr. 70.159 van 23 september 2021, punt 10.2). Zo kan een snelle antigeentest, die voor de toegang tot een gelegenheid 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 gelegenheid 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 « tot uitvoering van de artikelen 34 en 37 van de wet van 13 juni 2021 houdende maatregelen ter beheersing van de COVID-19-pandemie en andere dringende maatregelen in het domein van de gezondheidszorg »).

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. De ordonnantie waarbij het CST wordt ingevoerd, dient bovendien een maximale geldigheidsduur van de daarin opgenomen maatregelen te bepalen (artikel 13*bis*, § 1), 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. 104.683). In die zin voorziet de bestreden ordonnantie erin dat het gebruik van het CST alleen kan worden opgelegd nadat het Verenigd College heeft vastgesteld dat de epidemiologische situatie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat vereist (artikel 5, § 1). Het Verenigd

College legt de toepassingsduur vast van het gebruik van het CST, duur die een periode van drie maanden niet mag overschrijden (artikel 5, § 3).

B.12.4. Gelet op hetgeen voorafgaat, doen de bestreden bepalingen geen afbreuk aan het recht op de bescherming van persoonsgegevens.

B.13. Het eerste onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.14. In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de verplichte controle van het CST een onwettig karakter heeft in het licht van de AVG. Zij onderstreept allereerst de afwezigheid van een territoriale afbakening wat betreft de toepassing van de bestreden maatregelen, daar die maatregelen van toepassing zijn op het hele grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Vervolgens benadrukt zij dat de bestreden ordonnantie een gebrek aan transparantie vertoont, en dat strikt gedefinieerde doeleinden ontbreken om de beperkingen te verantwoorden die voortvloeien uit de verplichting om het CST voor te leggen.

B.15. Wat betreft de territoriale afbakening van de toepassing van de maatregelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beschikt de ordonnantiegever over een beoordelingsmarge die hem toelaat het adequate rechtsgebied vast te stellen voor het gebruik van het CST. Door een toepassingsgebied te bepalen dat het hele grondgebied van het gewest omvat, vermocht de ordonnantiegever redelijkerwijs ervan uit te gaan dat een versnippering moest worden vermeden, gelet op de stedelijke realiteit van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met name op het vlak van de bevolkingsdichtheid. Bovendien kan het gebruik van het CST alleen worden opgelegd nadat het Verenigd College heeft vastgesteld dat de epidemiologische situatie van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dat vereist (artikel 5, § 1).

B.16.1. Wat betreft de doelstellingen van het CST wordt bij artikel 5, lid 1, *a*), van de AVG vastgesteld dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt « op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is (‘ rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie ’) ». Bij artikel 6, lid 1, *a*), van dezelfde verordening wordt vastgesteld dat de

verwerking rechtmatig is wanneer de betrokkene toestemming heeft gegeven voor de verwerking van zijn persoonsgegevens voor een of meer specifieke doeleinden.

B.16.2. Krachtens het beginsel van de minimale gegevensverwerking moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt (artikel 5, lid 1, c), van de AVG).

B.16.3. Krachtens artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, waarnaar in de bestreden ordonnantie wordt verwezen, 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.

B.17. Het tweede onderdeel van het eerste middel is niet gegrond.

Wat het tweede middel betreft

B.18. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de schending, door de ordonnantie van 14 oktober 2021, van de artikelen 10, 11, 12 en 22bis van de Grondwet, in

samenhang gelezen met artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en met artikel 2 van Protocol nr. 4 bij het voormelde Verdrag dat « bepaalde andere rechten en vrijheden erkent dan die welke reeds zijn opgenomen in het Verdrag en in het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag ».

Eerste onderdeel

B.19. In een eerste onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden ordonnantie verschillen in behandeling invoert tussen personen, zonder dat er een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Zij zou allereerst een discriminatie invoeren ten aanzien van de niet-gevaccineerde personen en zou bij de gevaccineerde personen een vals gevoel van veiligheid opwekken. Vervolgens zou zij een discriminatie invoeren tussen de mindergegoeden en de andere personen, daar wordt erkend dat de vaccinatie minder wordt opgevolgd door de eerstgenoemden. Ten slotte zouden ook de minderjarigen jonger dan 12 jaar worden gediscrimineerd zonder dat daarvoor een verantwoording bestaat, hetgeen zou ingaan tegen hun hoger belang.

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 er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.

B.21.1. De verschillende wetgevers, waaronder de ordonnantiegever, beoogden 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.21.2. Het CST kan 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.22.1. Volgens de beschikbare wetenschappelijke kennis op het ogenblik van het aannemen van de bestreden normen, lopen personen die gevaccineerd zijn of een recente negatieve diagnosetest hebben ondergaan of personen die in de afgelopen zes maanden hersteld zijn van COVID-19 een kleiner risico om anderen 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).

B.22.2. 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 diagnosetest te verkrijgen.

Het is juist dat de geldigheidsduur van het CST aanzienlijk korter is wanneer het wordt verkregen ingevolge een negatieve diagnosetest - die een geldigheidsduur van 24 of 48 uur heeft naargelang 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.22.3. Om de in B.12.3 uiteengezette redenen zijn de bestreden bepalingen voorts niet onevenredig met de nagestreefde doelstelling.

B.23. 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.

B.24. Voorts toont de verzoekende partij niet aan dat een vaccinatie een vals gevoel van veiligheid geeft. Evenzo berust het door de verzoekende partij aangevoerde verschil in behandeling tussen de mindergegoeden en de andere personen op de veronderstelling dat de eerstgenoemden minder geneigd zouden zijn zich te laten vaccineren, hetgeen evenmin is aangetoond.

B.25. Wat betreft de minderjarigen jonger dan twaalf jaar dient te worden vastgesteld dat zij niet zijn uitgesloten van de plaatsen en evenementen die worden beoogd door de verplichting om het CST voor te leggen (artikel 3, § 3, van de bestreden ordonnantie).

B.26. Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

B.27. In een tweede onderdeel wijst de verzoekende partij op het ontbreken van een wettelijk en democratisch kader voor de maatregelen inzake het CST. Zij onderstreept met name de schending van het wettigheidsbeginsel, de afwezigheid van een afgekondigde epidemische noodsituatie, de niet-verantwoording van het blijvende karakter van de maatregelen en de onwettigheid van de strafsancities die daaruit voortvloeien. Ten slotte verklaart zij dat die sancities niet in overeenstemming zijn met het beginsel *non bis in idem*, aangezien het mogelijk is dat een gemeentelijke administratieve sanctie en een geldboete gelijkelijk kunnen worden opgelegd.

B.28. Artikel 3, § 1, van de bestreden ordonnantie bepaalt :

« Deze ordonnantie bepaalt de wettelijke basis voor de verwerking van persoonsgegevens, die nodig zijn voor het genereren van het COVID Safe Ticket op basis van het digitaal EU-COVID-certificaat ».

Voor het overige verwijst de bestreden bepaling naar het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021 en naar het uitvoerend samenwerkingsakkoord.

In zoverre het middel is afgeleid van het feit dat de ordonnantiegever het wettelijk kader inzake het gebruik van het CST niet zelf heeft gedefinieerd, berust het op een verkeerde premisse en is het derhalve niet gegrond. Bijgevolg kan evenmin worden aangevoerd dat de bestreden bepalingen niet zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

B.29. Zoals is vermeld in B.1.4, is het gebruik van het CST op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad beëindigd op 14 april 2022, na één enkele verlenging. In zoverre het middel is afgeleid van het feit dat het gebruik van het CST een permanent karakter heeft, berust het derhalve op een verkeerde premisse en is het dus niet gegrond.

B.30. In zoverre de ordonnantiegever het gebruik van het CST oplegt, met toepassing van het samenwerkingsakkoord van 14 juli 2021, neemt hij een maatregel die onder zijn bevoegdheid inzake preventieve geneeskunde valt. Immers, de strijd tegen besmettelijke ziekten, zoals COVID-19, behoort tot de onder artikel 5, § 1, I, eerste lid, 8^o, 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 o.m. RvSt, advies nr. 68.936 van 7 april 2021; RvSt, adviezen nrs. 69.730 en 69.736 van 9 juli 2021; RvSt, advies nr. 70.159 van 23 september 2021).

Om zijn bevoegdheid uit te oefenen, dient de ordonnantiegever niet te verwijzen naar een andere wet, noch naar de afkondiging, door de Koning, van een epidemische noodsituatie, bepaald in artikel 3 van de wet van 14 augustus 2021 « betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie ».

B.31.1. De verzoekende partij voert aan dat artikel 8 van de bestreden ordonnantie, in zoverre het voorziet in strafrechtelijke sancties in geval van niet-naleving van de maatregelen

die het gebruik van het CST opleggen, in strijd is met het beginsel *non bis in idem*, daar het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » reeds voorziet in een strafrechtelijke sanctie voor dezelfde feiten.

B.31.2. Het ministerieel besluit van 28 oktober 2020 « houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken » bevatte geen enkele bepaling betreffende het CST op de overtreding waarvan strafsancities zouden staan. Artikel 8 van de bestreden ordonnantie houdt dus geen schending in van het beginsel *non bis in idem*.

B.32. Het tweede onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

Om die redenen,

het Hof

verwerpt het beroep.

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