



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 21/2022
du 3 février 2022
Numéro du rôle : 7685**

En cause : la demande de suspension de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique », introduite par Bernadette Weyers et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la demande et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 2021 et parvenue au greffe le 29 novembre 2021, une demande de suspension de la loi du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021, du décret de la Communauté française du 28 octobre 2021, du décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021, du décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 et du décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération [législatif] du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre

l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (publiés au *Moniteur belge* du 29 octobre 2021, deuxième édition) a été introduite par Bernadette Weyers, Dominique Liesse, Frédéric Porphyre, Sylvie Leblanc, Valérie Colon et l'ASBL « Notre Bon Droit », assistés et représentés par Me P. de Bandt, Me R. Gherghinaru et Me L. Panepinto, avocats au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes normes.

Par ordonnance du 1er décembre 2021, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 22 décembre 2021, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 17 décembre 2021 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Des observations écrites ont été introduites par :

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française et le Collège de la Commission communautaire française, assistés et représentés par Me M. Feys, avocat au barreau de Gand;

- le Gouvernement de la Communauté germanophone, assisté et représenté par Me M. Feys;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. Feys.

À l'audience publique du 22 décembre 2021 :

- ont comparu :

. Me P. de Bandt, Me L. Panepinto et Me V. Heinen, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me M. Feys et Me C. Caillet, qui comparaissaient également *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Conseil des ministres, le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Communauté française, le Collège de la Commission communautaire française, le Gouvernement de la Communauté germanophone et le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Les parties requérantes sont cinq personnes physiques, d'une part, et l'ASBL « Notre Bon Droit », d'autre part. Elles demandent l'annulation et la suspension des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après : l'accord de coopération du 28 octobre 2021).

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

L'accord de coopération auquel les dispositions attaquées dans cette affaire donnent assentiment prévoit la possibilité, en situation d'urgence épidémique, de réglementer l'accès à un très grand nombre de lieux au moyen du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST), ce qui entraîne un traitement de données à caractère personnel. Ces parties requérantes affirment fréquenter ces lieux très régulièrement, ce qui les oblige à se soumettre à la vaccination contre le COVID-19 ou à un test intrusif et à subir un traitement de données à caractère personnel très sensibles. Elles soutiennent par ailleurs que les dispositions attaquées constituent une obligation vaccinale déguisée pour les personnes souhaitant vivre normalement. En ce qui concerne les parties requérantes qui ne souhaitent pas se faire vacciner, la présentation du CST implique l'obligation de se faire tester très régulièrement, et ce y compris, depuis la modification prévue par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, en situation d'urgence épidémique, ce qui est irréalisable en pratique - *a fortiori* pour celles qui ne disposent pas de *smartphone* - et inabordable financièrement.

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

Enfin, les cinq parties requérantes personnes physiques affirment qu'elles sont également directement affectées par les dispositions attaquées dès lors qu'en l'absence de l'accord de coopération du 28 octobre 2021, les entités fédérées ne seraient plus compétentes, à la suite de la déclaration d'une situation d'urgence épidémique, pour mettre en place le traitement des données nécessaires à la mise en œuvre du CST étendu, en particulier en ce qui concerne les établissements énumérés à l'article 1er, 21°, de l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

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

L'ASBL « Notre Bon Droit » estime que les dispositions attaquées affectent son but statutaire, car les personnes souhaitant se rendre dans les lieux visés par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, n'ont pas d'autre choix que d'accepter le traitement de leurs données personnelles et de se soumettre aux conditions d'accès, et parce que l'accord de coopération du 28 octobre 2021 permet aux entités fédérées d'étendre ce système en situation d'urgence épidémique, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elle soutient par ailleurs que la mesure litigieuse constitue une obligation vaccinale déguisée pour les personnes non vaccinées souhaitant vivre normalement. Partant, les dispositions attaquées constituent des restrictions très importantes à la liberté de réunion et d'association, au droit à l'épanouissement culturel et social et au droit au respect de la vie privée.

Quant au caractère sérieux des moyens

A.2. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par les dispositions attaquées, des règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions.

Dans une première branche, les parties requérantes soutiennent que les entités fédérées ne sont pas compétentes, au titre de leur compétence en matière de médecine préventive, pour réglementer l'accès à un grand nombre de secteurs et d'activités par le biais du CST. En ce qu'elle met en place une obligation vaccinale déguisée, cette réglementation, relève de la compétence de l'autorité fédérale en matière de mesures prophylactiques ou, en tout état de cause, de la compétence de l'autorité fédérale en matière de police administrative.

À titre subsidiaire, les parties requérantes soutiennent qu'à supposer que les entités fédérées soient compétentes pour cette réglementation, l'accord de coopération du 28 octobre 2021 limite cette compétence des entités fédérées en subordonnant l'exercice de celle-ci à une décision unilatérale de l'autorité fédérale (deuxième branche). Par ailleurs, cet accord de coopération prévoit une délimitation des compétences de l'autorité fédérale et des entités fédérées (troisième branche) et opère aussi la délégation d'une compétence à une entité fédérée (quatrième branche), ainsi que d'une compétence d'exécution au Gouvernement fédéral (cinquième branche), ce qui ne se conçoit pas dans le cadre d'un accord de coopération.

A.3. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par les dispositions attaquées, de l'article 22 de la Constitution, du principe d'égalité et de non-discrimination contenu dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 5 et 6 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD), ainsi qu'avec le principe de la sécurité juridique.

Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les dispositions et les principes précités en raison de l'absence dans l'accord de coopération du 14 juillet 2021 de réglementation relative à l'utilisation du CST pour subordonner l'accès à certains lieux et activités et relative à la délégation au pouvoir exécutif de déterminer des modalités concrètes d'exécution (première branche). Elles critiquent le renvoi à la réglementation qui est ou était valable jusqu'au 31 octobre 2021, en ce que cette réglementation est impossible à identifier (deuxième branche), ainsi que la règle selon laquelle les mesures adoptées par les entités fédérées ne peuvent pas entrer en conflit avec les mesures adoptées par l'autorité fédérale en vertu de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », eu égard au caractère ambigu de cette règle (troisième branche). Les parties requérantes critiquent également la compétence octroyée aux bourgmestres et aux gouverneurs, eu égard à son caractère peu compréhensible et à son inutilité (quatrième branche), ainsi que la contradiction entre plusieurs dispositions de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 28 octobre 2021 (cinquième branche).

A.4. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10 et 11 de la Constitution et de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, en ce que les parties à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 n'ont pas demandé l'avis de l'Autorité de protection des données avant de donner leur assentiment à cet accord.

A.5. Le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand, le Collège réuni de la Commission communautaire commune, le Gouvernement de la Communauté française, le Gouvernement wallon, le Collège de la Commission communautaire française et le Gouvernement de la Communauté germanophone (ci-après : les parties adverses) soutiennent que ces différents moyens, en chacune de leurs branches, ne sont pas sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

Quant à l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable

A.6.1. Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées autorisent des atteintes particulièrement graves aux libertés individuelles des personnes physiques, parmi lesquelles les cinq premières parties requérantes, que l'ASBL « Notre Bon Droit » est fondée à défendre en vertu de son but statutaire, puisque l'utilisation du CST permise par l'accord de coopération du 28 octobre 2021 en situation d'urgence épidémique, à l'instar de l'accord de coopération du 27 septembre 2021, vise un grand nombre de lieux qu'une large proportion de la population fréquente au quotidien. Chaque présentation du CST en vue d'accéder à ces lieux engendre en effet un traitement de données à caractère personnel, le cas échéant par des personnes différentes. Un tel traitement, à très grande échelle et par le biais d'applications mobiles, constitue un risque pour la sécurité des données traitées. Les dispositions attaquées constituent aussi des ingérences dans le droit à l'épanouissement culturel et social, dans le droit de s'assembler paisiblement et dans la liberté d'aller et venir, en ce qu'elles limitent l'accès à des lieux essentiels à l'équilibre social et mental de la population, en ce compris des parties requérantes qui sont des personnes physiques, alors que le lien social a déjà été fortement affaibli par les mesures de confinement et les autres mesures restrictives dues à la crise sanitaire.

A.6.2. L'ingérence dans l'exercice des droits fondamentaux est encore plus importante pour les personnes qui ne disposent pas d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement. C'est le cas de certaines parties requérantes, qui ne souhaitent actuellement pas se faire vacciner contre le COVID-19. Pour pouvoir accéder aux lieux visés par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, ces personnes devront systématiquement subir un test PCR ou un test antigénique. Les parties requérantes relèvent que la durée de validité de ces tests est, respectivement, de 48 et de 24 heures, de telle sorte qu'une personne non vaccinée ou non rétablie qui aspire à une vie sociale, culturelle et sportive normale sera tenue de se soumettre à un nombre particulièrement élevé de tests. Selon ces parties requérantes, ces tests ne sont pas sans risque pour la santé. Ils peuvent causer des saignements et des blessures à la cloison nasale, voire provoquer des brèches de l'étage antérieur de la base du crâne associées à un risque de méningite. En outre, le coût élevé de ces tests a pour conséquence qu'une personne souhaitant mener une vie sociale, culturelle et sportive normale devra déboursier une centaine d'euros par semaine. Or, en l'état actuel du droit belge, la vaccination n'est pas obligatoire et elle ne peut donc pas constituer une base pour une différence de traitement entre les personnes vaccinées et les personnes non vaccinées.

A.6.3. Pour le surplus, les parties requérantes qui sont des personnes physiques renvoient aux circonstances personnelles qu'elles ont chacune exposées pour démontrer leur intérêt à agir.

A.7.1. Les parties adverses soutiennent que les parties requérantes qui sont des personnes physiques ne peuvent renvoyer à la démonstration de leur intérêt à agir pour démontrer l'existence d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable, puisque cette notion suppose une atteinte beaucoup plus importante à la situation d'une partie que celle qui est requise pour pouvoir justifier d'un intérêt.

A.7.2. Par ailleurs, les parties adverses font valoir que la condition de l'existence du moyen sérieux ne se confond pas avec celle du risque de préjudice grave et difficilement réparable et que, partant, le risque d'atteinte à plusieurs droits fondamentaux ne suffit pas à démontrer l'existence d'un risque d'une telle nature. En outre, les parties adverses soutiennent que les parties requérantes ne démontrent pas concrètement l'étendue du risque de préjudice qu'elles invoquent, mais qu'elles se contentent d'affirmations générales.

A.7.3. Les parties adverses affirment que le risque de préjudice financier invoqué par la troisième partie requérante n'est pas chiffré et qu'en outre, un tel risque n'est pas, en principe, grave et difficilement réparable, *a fortiori* lorsqu'il concerne une activité complémentaire dont on ne connaît pas l'importance.

A.7.4. Enfin, en ce qui concerne l'ASBL « Notre Bon Droit », les parties adverses soutiennent que l'atteinte au but statutaire d'une personne morale ne constitue pas un risque de préjudice grave et difficilement réparable, même si ce risque concerne les personnes physiques que la personne morale entend protéger dans la poursuite de son but statutaire.

Quant à la balance des intérêts

A.8. Les parties adverses demandent à la Cour, à titre subsidiaire, de rejeter la demande de suspension en procédant à une balance des intérêts en présence. Selon elles, les dispositions attaquées visent en effet à permettre l'instauration d'une mesure qui restreint temporairement l'exercice de certains droits fondamentaux pour précisément en protéger d'autres, dont certains, notamment le droit à la vie et à la santé, sont encore plus importants que ceux qui sont invoqués par les parties requérantes.

Quant à la demande de jonction des affaires n^{os} 7658 et 7685

A.9. Les parties requérantes demandent que l'affaire n^o 7685 soit jointe à l'affaire n^o 7658, compte tenu de la connexité évidente entre ces deux affaires.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension des actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » (ci-après, respectivement : l'accord de coopération du 28 octobre 2021 et l'accord de coopération du 14 juillet 2021), à savoir :

- la loi du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération législatif du 28 octobre 2021 visant à la modification d'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission

communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique »;

- le décret de la Communauté flamande du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique »;

- le décret de la Communauté française du 28 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et 27 septembre 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique »;

- le décret de la Communauté germanophone du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'Accord de coopération du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique »;

- le décret de la Région wallonne du 28 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021 visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique »;

- l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 29 octobre 2021 « portant assentiment de l'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique et modifiant l'ordonnance du 14 octobre 2021 relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière »;

- le décret de la Commission communautaire française du 29 octobre 2021 « portant assentiment à l'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique ».

B.2.1. L'accord de coopération du 14 juillet 2021 constitue, selon l'article 2, § 1er, de cet accord, le fondement juridique pour le traitement de données à caractère personnel nécessaire pour la création et la délivrance du certificat COVID numérique de l'Union européenne et pour la génération du COVID Safe Ticket (ci-après : le CST) basée sur le certificat COVID numérique de l'Union européenne (UE).

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

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

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

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

B.3. L'accord de coopération du 27 septembre 2021 « visant à la modification de l'accord de coopération [du] 14 juillet 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement des données liées au certificat COVID numérique de l'UE et au COVID Safe Ticket, le PLF et le traitement des données à caractère personnel des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants vivant ou résidant à l'étranger qui effectuent des activités en Belgique » corrige certaines erreurs matérielles de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, étend le champ d'application matériel des articles définissant le cadre juridique du CST et

prolonge la possibilité d'utiliser le CST après le 30 septembre 2021. Il prévoit qu'outre les expériences et projets pilotes ainsi que les événements de masse, le CST peut être utilisé en vue d'autoriser l'accès aux établissements de l'horeca, aux centres de sport et de fitness, aux foires commerciales et aux congrès, aux établissements qui relèvent des secteurs culturel, festif et récréatif, aux établissements de soins résidentiels pour personnes vulnérables, et, enfin, aux dancings et aux discothèques.

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

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

B.4. L'accord de coopération du 28 octobre 2021 corrige certaines erreurs matérielles de l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021, et y apporte diverses modifications en vue de gérer plus efficacement la situation sanitaire lors de la déclaration d'une urgence épidémique au sens de la loi du 14 août 2021 « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique » (ci-après : la loi du 14 août 2021).

B.5. L'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par l'accord de coopération du 27 septembre 2021 et par l'accord de coopération du 28 octobre 2021, énumère de manière exhaustive les lieux dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST. Il appartient ensuite aux entités fédérées ou à l'autorité fédérale en cas de situation d'urgence

épidémique au sens de la loi du 14 août 2021, de mettre en œuvre cet accord de coopération et de décider le cas échéant d'imposer effectivement par une disposition législative la présentation du CST pour accéder à ces lieux.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.6.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.6.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par les actes attaqués; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.7.1. Les parties requérantes qui sont des personnes physiques affirment qu'elles fréquentent régulièrement les lieux visés par l'accord de coopération du 14 juillet 2021, tel qu'il a été modifié par les accords de coopération du 27 septembre et du 28 octobre 2021, dont l'accès peut être subordonné à la présentation du CST, y compris en situation d'urgence épidémique, dans le cadre de leurs activités de loisir, dans le cadre d'une formation professionnelle ainsi que pour rendre visite à des proches. La cinquième partie requérante est en outre amenée à visiter certains de ces lieux dans le cadre de son activité professionnelle d'indépendant complémentaire. Certaines de ces parties requérantes indiquent par ailleurs qu'elles ne sont pas vaccinées contre le COVID-19.

B.7.2. Par son arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022, la Cour a jugé que les parties requérantes qui sont des personnes physiques dans l'affaire n° 7658, qui sont les mêmes parties requérantes que dans l'affaire présentement examinée, justifiaient d'un intérêt à agir contre les actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021. Il n'y a pas de raison d'en décider autrement à propos du recours en annulation et de la demande de suspension dirigés en

l'espèce contre les actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, dont le principal objet est la gestion d'une situation d'urgence épidémique en ce qui concerne l'utilisation du CST, à la présentation duquel l'accès à des lieux déterminés peut être subordonné, et qui, à cet effet, modifie l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

B.8. Dès lors qu'il faut considérer à ce stade que ces parties requérantes disposent d'un intérêt au recours, il n'y a pas lieu d'examiner si l'ASBL « Notre Bon Droit » dispose également d'un intérêt à agir.

B.9. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation – et donc la demande en suspension – doive être considéré comme irrecevable.

Quant à la demande de jonction des recours dans les affaires n^{os} 7658 et 7685

B.10.1. Les parties requérantes demandent à la Cour de joindre les recours introduits dans les affaires n^{os} 7658 et 7685. Le recours dans l'affaire n^o 7658 porte sur les actes d'assentiment à l'accord de coopération du 27 septembre 2021, tandis que le recours dans l'affaire n^o 7685 porte sur les actes d'assentiment à l'accord de coopération du 28 octobre 2021, ces deux accords de coopération ayant successivement modifié l'accord de coopération du 14 juillet 2021.

B.10.2. En application de l'article 100 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour peut joindre les recours en annulation relatifs à une même norme. La jonction des causes est une mesure qui est prise par la Cour en fonction des nécessités d'une bonne administration de la justice.

Par son arrêt n° 10/2022 du 20 janvier 2022, précité, la Cour a rejeté la demande de suspension formulée par les parties requérantes dans l'affaire n° 7658. Au stade de la suspension, la demande de jonction est par conséquent sans objet.

Quant aux conditions de la suspension

B.11. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

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

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

Quant au risque de préjudice grave et difficilement réparable

B.12. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de cette norme cause aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ladite norme.

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

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

B.13.1. L'ASBL « Notre Bon Droit » fait valoir que les dispositions attaquées permettent des atteintes graves aux droits fondamentaux des citoyens belges dans le cadre de la pandémie de coronavirus.

B.13.2. Lorsqu'il s'agit d'apprécier la gravité et le caractère difficilement réparable d'un préjudice, une association sans but lucratif qui défend des principes ou protège un intérêt collectif ne peut être confondue avec les personnes physiques affectées dans leur situation personnelle, auxquelles ces principes ou cet intérêt sont relatifs.

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

B.13.3. Indépendamment de la question de savoir si l'ASBL justifie de l'intérêt à agir qui est requis (B.8), la demande de suspension ne saurait, en ce qui la concerne, être accueillie.

B.14.1. Les autres parties requérantes sont cinq personnes physiques. Elles soutiennent que les dispositions attaquées portent atteinte à l'équilibre social et mental de la population en général et, en particulier, à celui des parties requérantes, en ce qu'elles permettent de soumettre l'accès à certains lieux essentiels à cet équilibre à la présentation du CST. À titre d'illustration, les parties requérantes renvoient à des lieux qu'elles souhaitent visiter dans le cadre de leurs loisirs, tels que les établissements horeca et les théâtres. Elles évoquent également les visites à des personnes vulnérables qui séjournent dans des établissements de soins résidentiels et la visite d'une foire commerciale dans le cadre d'une activité exercée à titre d'indépendant complémentaire.

B.14.2. En ce que les parties requérantes renvoient au préjudice que la population en général subirait à la suite des dispositions attaquées, il ne s'agit pas d'un préjudice personnel et, partant, il ne peut pas être invoqué à l'appui de leur demande de suspension.

B.14.3. Certes, l'introduction du CST peut, pour les personnes qui n'en disposent pas, avoir pour conséquence que l'accès à certaines activités, qu'elles perçoivent comme étant agréables, indiquées ou utiles, est impossible temporairement. Toutefois, les préjudices invoqués par les parties requérantes n'ont pas un effet tel qu'ils puissent être considérés comme des préjudices graves.

B.15.1. Ensuite, les parties requérantes qui sont des personnes physiques soutiennent qu'en ce qui concerne les personnes qui ne disposent pas d'un certificat de vaccination ou d'un certificat de rétablissement, comme c'est le cas de certaines d'entre elles, les dispositions attaquées entraînent l'obligation de subir fréquemment un test PCR ou un test antigénique. Selon elles, cette obligation engendre certains risques pour la santé, « puisque les tests précités peuvent causer des saignements et des blessures à la cloison nasale, voire provoquer des brèches de l'étage antérieur de la base du crâne associées à un risque de méningite ». Ces tests entraînent également des frais supplémentaires. Les parties requérantes estiment à hauteur de 100 euros par semaine le coût de ces tests pour une personne qui aspire à une vie sociale, culturelle et sportive normale.

B.15.2. Même si le fait de subir les tests précités peut être perçu comme désagréable par certaines personnes, ils ne sont pas à ce point invasifs qu'ils causeraient un préjudice physique grave. Les parties requérantes n'apportent pas d'éléments précis et concrets qui démontrent la gravité et le risque que les tests précités entraîneraient pour leur intégrité physique. Le préjudice invoqué est dès lors trop vague et trop hypothétique pour qu'il soit considéré comme un préjudice grave.

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

B.16.1. Enfin, les parties requérantes qui sont des personnes physiques soutiennent que les dispositions attaquées entraînent un risque pour la sécurité des données à caractère personnel traitées sur la base de celles-ci, car chaque présentation du CST en vue d'accéder aux lieux

visés par ces dispositions engendre un traitement de données à caractère personnel, le cas échéant par des personnes différentes.

B.16.2. Les données à caractère personnel que le CST contient se limitent aux données d'identité du titulaire, à savoir le nom et le prénom et la durée de validité du CST. Les parties requérantes n'avancent pas d'éléments concrets et précis desquels il apparaîtrait que leurs données à caractère personnel feraient possiblement l'objet de fuites ou d'abus, en attendant que la Cour se prononce sur le fond de l'affaire. Le préjudice invoqué n'est qu'hypothétique et ne saurait justifier la suspension des dispositions attaquées.

B.17. Il découle de ce qui précède que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application immédiate des dispositions attaquées risque de leur causer un préjudice grave et difficilement réparable.

Étant donné que l'une des conditions requises par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle n'est pas remplie, la demande de suspension ne peut être accueillie.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul