



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Avis n° 244/2021 du 17 décembre 2021**

**Objet: Demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance 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 (CO-A-2021-261)**

Le Centre de Connaissances de l'Autorité de protection des données (ci-après « l'Autorité »),  
Présent.e.s : Mesdames Marie-Hélène Descamps et Alexandra Jaspar et Messieurs Yves-Alexandre de Montjoye et Bart Preneel;

Vu la loi du 3 décembre 2017 *portant création de l'Autorité de protection des données*, en particulier les articles 23 et 26 (ci-après « LCA »);

Vu le 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* (ci-après « RGPD »);

Vu la loi du 30 juillet 2018 *relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel* (ci-après « LTD »);

Vu la demande d'avis du Membre du Collège réuni, en charge de la santé, Alain Maron, reçue le 3 décembre 2021;

Vu le rapport d'Alexandra Jaspar;

Vu l'urgence invoquée par le demandeur d'avis ;

émet, le 17 décembre 2021, l'avis suivant :

1. Le Membre du Collège réuni, en charge de la Santé, Alain Maron a sollicité, le 3 décembre 2021, l'avis de l'Autorité concernant **avant-projet d'ordonnance 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** (ci-après « l'avant-projet » ou « l'avant-projet d'ordonnance »).
  
2. L'Autorité rappelle **qu'elle s'est déjà prononcée** dans plusieurs avis sur les différents projets de normes appelées à former le cadre normatif de l'utilisation du CST. Il s'agit, en particulier, des avis suivants :
  - L'**avis n° 124/2021** du 12 juillet 2021 concernant des projets d'accords de coopération 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'**avis n° 163/2021** du 23 septembre 2021 concernant un avant-projet d'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et un avant-projet d'Accord de coopération d'exécution 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'**avis n° 164/2021** du 28 septembre 2021 concernant un avant-projet d'ordonnance relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière
  - L'**avis n° 170/2021** du 4 octobre 2021 concernant un avant-projet d'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant exécution de l'ordonnance relative à l'extension du COVID Safe Ticket en cas de nécessité découlant d'une situation épidémiologique particulière
  - L'**avis n° 180/2021** du 12 octobre 2021 concernant une demande d'avis concernant un avant-projet de Décret relatif à l'usage du Covid Safe ticket et à l'obligation du port du masque
  - L'**avis n° 232/2021** du 15 décembre 2021 2021 concernant un projet d'accord de coopération visant à la modification de l'accord de coopération du 14 juillet 2021 et un projet d'accord de coopération d'exécution visant à la modification de l'accord de coopération d'exécution du 15 octobre 2021.
  
1. **Dans ces avis**, l'Autorité a donné **des lignes directrices** sur les conditions à respecter pour que le recours au CST soit respectueux du droit à la vie privée et à la protection des données à caractère personnel. **L'Autorité y renvoie** pour les aspects qui ne sont pas couverts par le présent avis.

3. L'avant-projet d'ordonnance **entend modifier l'âge à partir duquel un Covid Safe Ticket** (ci-après « CST ») **peut être exigé pour les visiteurs d'établissements de soins résidentiels** pour personnes vulnérables. L'avant-projet prévoit qu'une personne ne doit être considérée comme un « visiteur » d'un établissement de soins résidentiels que si elle a atteint **l'âge de 12 ans et 3 mois** (et non plus 12 ans). Ce n'est donc qu'à partir de cet âge qu'une personne doit produire un CST pour pouvoir accéder à un établissement de soins résidentiels.
4. Cette modification est justifiée de la manière suivante dans l'Exposé des motifs : « *Quelqu'un qui a atteint l'âge de 12 ans ne peut pas immédiatement faire générer un COVID Safe Ticket sur la base d'une vaccination complète. En effet, le processus de vaccination consiste en deux doses du vaccin COVID, suivies d'une période d'attente de deux semaines avant que le vaccin ne soit considéré comme suffisamment efficace. Dès lors que cette possibilité existe de manière étendue en pratique, il y a lieu de reconnaître l'effort collectif assumé par ces enfants et de leur faciliter l'accès au COVID Safe Ticket. Le report de trois mois, qui permet de prendre en compte ce choix vaccinal, se justifie au regard de l'augmentation marginale éventuelle du risque de ce report en termes de protection de la population à risque et du système de soins de santé* ». L'Autorité **prend note de cette modification**.
5. L'Autorité remarque, par ailleurs, que dans l'Exposé des Motifs, les auteurs de l'avant-projet relèvent que le rapport du GEMS du 14 novembre 2021 indiquent que « *l'augmentation du taux d'incidence sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale est moindre que dans les autres régions du pays [...] [et] que ceci pourrait être lié à l'introduction précoce de l'utilisation du [CST] sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale* »<sup>1</sup>. Les auteurs de l'avant-projet en déduisent que « *la mesure semble donc montrer son efficacité, mais [qu'] elle n'est manifestement pas suffisante pour contenir l'augmentation du taux d'incidence et, consécutivement, la pression sur les institutions de soins* ».
6. L'Autorité rappelle que le fait pour toute personne de devoir prouver, à travers la **présentation du CST**, soit qu'elle a été vaccinée, soit qu'elle vient de réaliser un test qui s'est révélé négatif, soit qu'elle s'est rétablie du Covid-19 pour pouvoir accéder à des lieux et activités, y compris des lieux et activités relevant de la vie courante, **constitue une ingérence particulièrement importante dans le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données à caractère personnel**. Certes, le droit au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel ne sont pas absolus et peuvent être limités si cela s'avère nécessaire dans une société démocratique pour atteindre un objectif d'intérêt général. Comme l'Autorité l'a relevé dans ses avis précédents, le CST vise à limiter la circulation du virus dans la population, en créant des lieux plus sûrs et à moindre risque de transmission du virus, afin d'éviter une saturation du système hospitalier, tout en évitant de

---

<sup>1</sup> L'Autorité souligne qu'elle n'a pas retrouvé ces informations dans la version publique du rapport du GEMS du 14 novembre 2021 qui est publiée à l'adresse suivante : [https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS\\_028\\_OCC%2020211119%20advies-1.pdf](https://fdn01.fed.be/documents/c5b211c0e473174d32262ff4ea664406/GEMS_028_OCC%2020211119%20advies-1.pdf)

nouvelles fermetures de secteurs déterminés. Un tel objectif est légitime. Pour que l'obligation de présenter un CST pour pouvoir accéder à certains lieux et événements soit admissible au regard du droit à la protection des données à caractère personnel, il faut qu'il soit démontré que **le recours au CST est une mesure efficace** pour atteindre l'objectif légitime qui est poursuivi, qu'il n'y a **pas de mesure alternative moins attentatoire** aux droits et libertés qui permette d'atteindre cet objectif (exigence de nécessité) et que la mesure représente un **juste équilibre** entre les intérêts, droits et libertés en présence (exigence de proportionnalité au sens strict). Etant donné l'importance de l'ingérence causé par le recours au CST dans le droit à la protection des données à caractère personnel de l'ensemble des personnes concernées, il ne suffit pas de supposer l'efficacité, la nécessité et la proportionnalité de la mesure, mais il faut pouvoir montrer, **à l'aide d'éléments factuels et concrets suffisamment établis**, que la mesure s'avère très vraisemblablement efficace, nécessaire et proportionnée.

7. C'est pourquoi, dans ses avis précédents, **l'Autorité a invité**, à plusieurs reprises, **les autorités publiques à justifier**, à l'aide **d'éléments concrets et factuels, l'efficacité**, la **nécessité** et la **proportionnalité** du recours au CST qui, rappelons-le, est un dispositif particulièrement attentatoire à la vie privée de l'ensemble de la population. L'Autorité souligne, en outre, que l'efficacité, la nécessité et la proportionnalité doivent être réévaluées de manière régulière en prenant en compte l'évolution de la situation sanitaire et des connaissances scientifiques y relatives. **L'Autorité réitère donc sa demande aux autorités publiques de justifier, à l'aide d'éléments factuels et concrets, l'efficacité, la nécessité et la proportionnalité du CST**, étant donné que cette justification doit prendre en compte l'état des connaissances au moment de l'élaboration du projet dont il est question dans le présent avis. A cet égard, les développements récents sont interpellants. Fin novembre 2021, le directeur de l'OMS a déclaré que le variant Delta, très contagieux, avait réduit à 40% l'efficacité des vaccins contre la transmission de la maladie<sup>2</sup>. Cette baisse de l'efficacité vaccinale a amené plusieurs experts belges à émettre des doutes quant aux bénéfices du CST, relevant, entre autres, que le CST n'avait pas réussi à diminuer la circulation du virus et qu'il pouvait, au contraire, donner un « faux sentiment de sécurité »<sup>3</sup>. Cette baisse de l'efficacité vaccinale a également amené le GEMS, dans son rapport du 14 novembre 2021, à proposer de remplacer les termes « Covid Safe Ticket » par « Covid

<sup>2</sup> <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---24-november-2021>

<sup>3</sup> L'Autorité souligne que dans son avis n° 163/2021, elle avait déjà indiqué que « *que plusieurs études scientifiques récentes, réalisées notamment par des instituts de santé publique, tendent à montrer que le vaccin limite fortement, mais n'empêche pas, que les personnes vaccinées puissent être infectées et transmettre le SARS-Cov-2 (en particulier le variant Delta qui est particulièrement contagieux). De même, la réalisation d'un test permet de déterminer si, au moment du prélèvement, la personne était ou non infectée par le SARS-Cov-2. Mais il n'est pas exclu que cette personne puisse néanmoins être infectée dans les 48h qui suivent la réalisation de ce test. En outre, même si la fiabilité des tests est très élevée, elle n'est pas absolue. De plus, bien qu'il apparaisse qu'une infection récente réduise les risques de réinfection, elle ne l'empêche pas totalement. Au vu de ces éléments, l'Autorité relève que l'usage du CST pourrait entraîner un faux sentiment de sécurité puisque les personnes vaccinées, testées négatives ou rétablies disposent d'un CST leur permettant d'accéder aux « événements de masse » et autres lieux « où la transmission et/ou la super propagation sont les plus probables » alors qu'il n'est pas exclu qu'elles puissent être infectées et transmettre le virus ; ce qui pourrait s'avérer contre-productif au regard de l'objectif poursuivi ».*

pass » , soulignant que « *It creates the false impression that a 'Covid Safe Ticket' allows one to have close contacts, hug each other and shake hands* ». Dans son rapport du 25 novembre 2021, le GEMS insiste encore sur le fait que « *The use of the CST alone creates a false sense of security* ». **Dans ces conditions, l'Autorité insiste pour que les autorités politiques montrent, à l'aide d'éléments factuels et concrets, que le CST est efficace pour atteindre son objectif**, à savoir limiter la circulation du virus, en créant des lieux plus sûrs et à moindre risque de transmission du virus, et ce afin d'éviter une saturation du système hospitalier. **Si le CST n'était pas un moyen efficace pour atteindre cet objectif, l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée qu'il génère ne serait pas justifiée.**

**PAR CES MOTIFS,**

**L'Autorité invite les autorités politiques à montrer, à l'aide d'éléments factuels et concrets, que le CST est efficace pour atteindre son objectif, à savoir limiter la circulation du virus, en créant des lieux plus sûrs et à moindre risque de transmission du virus, et ce afin d'éviter une saturation du système hospitalier. Pour le surplus, l'Autorité prend note du changement concernant l'âge à partir duquel le CST doit être présenté pour pouvoir accéder, comme visiteur, aux établissements de soins pour personnes vulnérables.**

Pour le Centre de Connaissances,  
(sé) Alexandra Jaspar, Directrice