

Numéro de rôle : 7494
Arrêt n° 88/2021 du 10 juin 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : la demande de suspension du décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020 « modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 », introduite par Jens Hermans et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

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 13 janvier 2021 et parvenue au greffe le 14 janvier 2021, une demande de suspension du décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020 « modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (publié au *Moniteur belge* du 28 décembre 2020) a été introduite par Jens Hermans, Karin Verelst et C.U., assistés et représentés par Me J. De Groote, avocat au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation du même décret, ainsi que l'annulation du décret de la Communauté flamande du 10 juillet 2020 « modifiant les articles 47 et 81 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive ».

Par ordonnance du 27 janvier 2021, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 3 mars 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 22 février 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.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

À l'audience publique du 3 mars 2021 :

- ont comparu :
  - . Karin Verelst, en personne, et Me J. De Groote, pour les parties requérantes;
  - . Me B. Martel, Me K. Caluwaert et Me A. Van de Meulebroucke, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et T. Giet ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- 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 du recours et à l'étendue de la demande de suspension*

A.1.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord, compte tenu du caractère subsidiaire de la demande de suspension, que le recours en annulation est partiellement irrecevable, faute de griefs. Il fait valoir qu'il ressort de la requête que les parties requérantes ne réclament ni l'annulation intégrale ni la suspension intégrale du décret du 18 décembre 2020 « modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : le décret du 18 décembre 2020). Il souligne que celles-ci ne forment des griefs qu'à l'encontre de l'article 2 du décret du 18 décembre 2020, qui régit le traitement des données dans le cadre du contrôle du respect de l'obligation d'isolement, de l'article 4 du même décret, en ce qu'il impose aux personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque ou qui présentent un risque accru de COVID-19 une obligation de le signaler afin qu'elles soient testées, ainsi que l'obligation de se mettre en quarantaine, et contre l'article 9 du même décret, qui régit le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du suivi des contacts.

Il estime dès lors que le recours en annulation et, donc, la demande de suspension ne sont recevables qu'en ce qu'ils sont dirigés contre les (parties de) dispositions précitées du décret du 18 décembre 2020. En d'autres termes, le recours et la demande de suspension ne sont pas recevables s'ils tendent également à l'annulation ou à la suspension d'autres (parties) de dispositions. Selon le Gouvernement flamand, l'étendue de la demande de suspension se limite dès lors à ces (parties de) dispositions.

A.1.2. En outre, le Gouvernement flamand considère que le recours en annulation est partiellement irrecevable à défaut d'un exposé des moyens, qui est pourtant requis en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il renvoie à cet égard à la défense qu'il a développée dans le cadre des moyens respectifs.

### *Quant au sérieux des moyens*

#### *Quant au premier moyen*

A.2. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, de l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les droits fondamentaux cités dans les autres moyens.

A.3.1. Les parties requérantes exposent tout d'abord que l'article 187 de la Constitution garantit et préserve en soi tous les droits et libertés individuels, de sorte qu'une atteinte à cette disposition constitutionnelle entraîne également une atteinte à une liberté individuelle ou à un droit individuel distinct, ce qui implique, selon elles, que la Cour est compétente pour contrôler le respect de l'article 187 de la Constitution. Elles font ensuite valoir que l'article 187 de la Constitution est à ce point strict qu'une situation d'urgence ne peut être légitimement invoquée comme cadre d'exception constitutionnel. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 62/2016 du 28 avril 2016, les parties requérantes soutiennent que l'article 187 de la Constitution s'oppose à ce que soit conféré au législateur décréteur un blanc-seing généralisé en matière de droits constitutionnels, et que la Cour doit maintenir cette jurisprudence.

A.3.2. Les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées, par leur généralité, impliquent une suspension générale des droits et libertés constitutionnels et qu'elles violent dès lors l'article 187 de la Constitution. Elles soulignent que, dans d'autres pays, de telles mesures ne peuvent être prises qu'après qu'une forme d'état d'urgence a été annoncée, de sorte que ces mesures constituent des suspensions et non des limitations proportionnées de droits constitutionnels. Selon elles, les dispositions du décret du 18 décembre 2020 visent à permettre l'adoption, de manière générale et automatique, de mesures privatives de liberté à l'égard de groupes importants de la population, sur la base de critères abstraits, sans mise en balance concrète, et sans que les intéressés puissent exercer des voies de recours. Elles font valoir, en particulier, que les dispositions attaquées permettent au pouvoir exécutif de déterminer unilatéralement ce qui constitue un « risque accru » ou une « zone à risque », ce qui revient *de facto* à lui permettre de décréter arbitrairement l'état d'urgence « sanitaire ».

A.3.3. Elles estiment qu'il ressort de l'exposé des autres moyens que la lecture combinée de l'article 187 de la Constitution avec les articles 10, 11, 12, 13, 14, 22 et 23 de la Constitution, avec les articles 3, 5, 6, 7, 8, 9 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 1er, 3, 4, 6, 7, 8, 10 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 7, 9, 15 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec 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 (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le règlement général sur la protection des données) conduit à une violation de l'interdiction de l'état d'urgence.

A.4.1. Le Gouvernement flamand considère que le premier moyen est irrecevable, en ce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de l'article 187 de la Constitution. Selon lui, cette disposition constitutionnelle n'est pas non plus contenue implicitement dans l'article 1er, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Selon lui toujours, ni le Constituant ni le législateur spécial n'envisageaient que la Cour puisse effectuer un contrôle directement au regard de l'article 187 de la Constitution.

A.4.2. Le Gouvernement flamand est par ailleurs d'avis que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des droits consacrés par le titre II de la Constitution, puisque ces dispositions sont invoquées de manière purement formelle, sans qu'il soit exposé concrètement en quoi elles seraient violées. Il n'est pas non plus exposé en quoi l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison avec ces normes de référence, serait violé. À supposer que le premier moyen soit tout de même explicité sous cet angle dans les autres moyens auxquels les parties requérantes renvoient, le Gouvernement flamand observe que le premier moyen ne présente aucune valeur ajoutée.

A.4.3. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le premier moyen n'est pas sérieux. Il soutient que le raisonnement selon lequel il serait question d'une suspension des libertés fondamentales ne tient pas. L'article 187 de la Constitution est très clair et dispose que la Constitution ne peut être suspendue. Rien ne permet de conclure que le décret attaqué viserait à déclarer un « état d'urgence ». En effet, la circonstance que les parties requérantes ne sont pas d'accord avec un certain nombre des mesures urgentes et contraignantes prises par les autorités fédérales et par les entités fédérées dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire provoquée par la pandémie de COVID-19 ne signifie pas que leurs droits et libertés seraient intégralement suspendus et encore moins que cela serait une conséquence des dispositions attaquées.

Le Gouvernement flamand observe à cet égard qu'il existe une différence substantielle entre la suspension (parties de) la Constitution et la limitation de certains droits fondamentaux garantis par la Constitution. Une suspension de la Constitution, au sens de son article 187, suppose que certains droits fondamentaux, et en particulier le contrôle juridictionnel de ces droits, soient temporairement rendus inapplicables. Le fait que les parties requérantes peuvent introduire un recours en suspension et en annulation des dispositions attaquées démontre qu'il n'est pas question d'une suspension de droits fondamentaux. À toutes fins utiles, le Gouvernement flamand observe encore que le cas pratique auquel la troisième partie requérante fait référence ne conduit pas à une autre conclusion. Selon le Gouvernement flamand, c'est en effet à tort qu'une requête a été introduite devant le collège de recours mentionné à l'article 81 du décret du 21 novembre 2003 « relatif à la politique de santé préventive » (ci-après : le décret du 21 novembre 2003). Dès lors que la figure juridique de l'état d'urgence n'existe pas et que la Constitution ne peut être suspendue, il convient d'apprécier les mesures attaquées sous l'angle du contrôle classique de la limitation des droits fondamentaux.

Pour le surplus, le Gouvernement flamand renvoie à la défense qu'il a développée dans le cadre des autres moyens.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.5.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, des articles 10, 11, 12, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 6, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.5.2. Les parties requérantes soutiennent que l'article 3 du décret du 18 décembre 2020 prévoit une obligation automatique de se mettre en quarantaine (article 47/1 du décret du 21 novembre 2003) et le suivi du

respect de cette obligation. Elles font valoir que le non-respect de l'obligation précitée constitue déjà en soi une infraction (article 5 du décret du 18 décembre 2020), qui peut entraîner soit des poursuites pénales immédiates, assorties ou non d'une détention préventive, soit une détention préventive qui n'en est pas vraiment une, sous la forme d'un isolement obligatoire sur ordre d'un fonctionnaire-médecin. Selon elles, il est question d'une « détention » dans le second cas parce qu'il existe une présomption que le citoyen a commis l'infraction (non-respect de l'obligation de se mettre en quarantaine) ou parce qu'il est nécessaire d'empêcher qu'une infraction soit commise (non-respect de l'obligation de se mettre en quarantaine). Elles estiment que l'article 5, paragraphe 1, c), de la Convention européenne des droits de l'homme s'applique en l'espèce, sans qu'ait été prévue la possibilité de traduire l'intéressé devant un juge. L'intéressé qui conteste l'application de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 à sa personne ne dispose pas non plus d'une voie de recours. Certes, observent-elles, l'article 81 du décret du 21 novembre 2003 prévoit une procédure de recours, mais celle-ci ne peut être dirigée contre les mesures mentionnées à l'article 47/1. Elles ajoutent encore que l'article 5, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose que toute personne privée de sa liberté doit connaître les raisons de son arrestation. Elles soutiennent que l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 ne prévoit pas une obligation de motivation.

Elles estiment dès lors que l'obligation décrétales de se mettre en quarantaine, sans qu'existe la moindre voie de recours pour s'opposer à ce qu'il soit procédé (de manière automatique ou non) à une notification ou à une qualification comme personne relevant des catégories de personnes mentionnées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, viole les normes de référence citées dans le moyen. Selon elles, l'article 187 de la Constitution est donc également violé.

A.6.1. Le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que le deuxième moyen est partiellement irrecevable. Étant donné que les parties requérantes ne démontrent pas l'existence du moindre point de rattachement entre leur situation et le droit de l'Union et qu'elles n'exposent du reste pas en quoi la violation consisterait, le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 6, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Il ajoute encore que les parties requérantes n'exposent pas non plus pourquoi les articles 10, 11 et 23 de la Constitution et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient précisément violés. Le deuxième moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation de ces dispositions.

Avec un peu de bonne volonté, on pourrait comprendre les critiques formulées par les parties requérantes en ce sens qu'elles mettent en cause la compatibilité de l'obligation d'isolement temporaire au sens de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 avec le droit à la liberté individuelle et avec le droit d'accès au juge consacrés par les articles 12 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 5, 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.6.2.1. Le Gouvernement flamand considère que le deuxième moyen n'est pas sérieux.

A.6.2.2. En ordre principal, il fait valoir que l'obligation d'isolement temporaire au sens de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 constitue une mesure administrative préventive qui n'implique pas une privation de liberté.

Selon le Gouvernement flamand, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme constitue une protection non pas contre une simple limitation de la liberté physique d'une personne, mais contre une privation de liberté. Il estime qu'il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que, pour examiner s'il est question d'une privation de liberté ou seulement d'une restriction de liberté, laquelle doit être appréciée au regard de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, il y a lieu de tenir compte, d'une part, du contexte et des circonstances dans lesquels la mesure concernée a été élaborée et, d'autre part, de la nature, de la durée, des effets et des modalités d'exécution de la mesure concernée.

Lorsque ces éléments d'appréciation sont pris en considération, il est clair, selon le Gouvernement flamand, que l'obligation d'isolement temporaire constitue une mesure qui diffère fondamentalement de la détention préventive et qui n'implique pas non plus une privation de liberté. Il ne s'agit pas d'une mesure répressive, mais d'une simple mesure administrative de prévention, qui vise à enrayer la propagation du COVID-19. Le Gouvernement flamand expose et illustre en quoi la mesure, tant par sa nature que par son intensité, n'est comparable ni à la privation de liberté infligée à un inculpé en matière pénale ni à une condamnation à une peine d'emprisonnement. Les personnes tenues de s'isoler temporairement choisissent ainsi en principe leur lieu d'isolement, il n'y a pas de contrôle systématique du respect de l'obligation d'isolement temporaire, il n'est en principe pas interdit de sortir, sauf en cas d'isolement obligatoire, les autorités de contrôle ne prennent des mesures

répressives qu'en dernier recours, la période d'isolement obligatoire est courte, les contacts sociaux numériques ou physiques peuvent être maintenus durant l'isolement obligatoire, moyennant le respect des règles générales en vigueur, et les conséquences financières sont limitées autant que possible.

Étant donné que l'obligation d'isolement visée à l'article 47/1 ne constitue donc pas une privation de liberté, les garanties inscrites à l'article 12 de la Constitution, à l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas applicables, de sorte que les normes de référence ne sauraient être violées de ce point de vue.

A.6.2.3. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que l'obligation d'isolement temporaire, telle qu'elle est visée à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, comporte une forme légitime de privation de liberté, qui est compatible avec l'article 12 de la Constitution, avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Contrairement à ce que les parties requérantes tentent de démontrer en ce qui concerne les mesures répressives, les poursuites et la détention préventive, la privation de liberté ne relève pas de l'article 5, paragraphe 1, c), de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour autant qu'il doive être considéré comme une privation de liberté, l'isolement obligatoire ne constitue pas une mesure répressive, mais une mesure administrative de prévention censée enrayer la propagation du virus. Une telle mesure doit tout au plus être appréciée au regard de l'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit un motif de détention à l'égard des personnes susceptibles de propager des maladies contagieuses. Selon le Gouvernement flamand, cette disposition conventionnelle ne se limite pas aux personnes qui sont contagieuses, mais vise également les personnes potentiellement contagieuses.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette détention n'est légitime que si elle satisfait aux critères essentiels suivants : la propagation de la maladie infectieuse doit être dangereuse pour la santé publique ou pour la sécurité publique et la détention doit constituer le remède ultime pour empêcher la propagation de la maladie parce que des mesures moins radicales ont été jugées insuffisantes pour préserver la santé publique et la sécurité publique.

Selon le Gouvernement flamand, les deux critères sont remplis. Il souligne le danger incontesté que le virus à l'origine du COVID-19 représente (notamment en termes de décès et d'admissions à l'hôpital) pour le système des soins de santé en Belgique et donc pour la santé publique et pour la sécurité publique. Il estime également que l'obligation d'isolement temporaire est une solution à mettre en œuvre en dernier recours, après que d'autres mesures, moins radicales, ont été envisagées et mises en œuvre, mais ont été jugées insuffisantes. Il renvoie aux diverses mesures successives qui ont été prises et qui devaient être prises en fonction de la phase de la pandémie. À cet égard, les pouvoirs publics ont tenté de ménager un juste équilibre entre les intérêts de la société dans son ensemble et ceux des personnes concernées. Une de ces mesures concerne l'obligation d'isolement temporaire pour les personnes qui n'ont pas (encore) déclaré le COVID-19, mais qui ont été exposées au virus (en raison d'un contact à haut risque ou d'un séjour dans une zone à haut risque). Pour lutter contre la propagation du virus, il est nécessaire que ces personnes s'isolent temporairement pendant la période d'incubation du virus. Dans ce cadre, les règles contenues dans l'article 47 du décret du 21 novembre 2003, qui sont fondées sur un ordre individuel d'un fonctionnaire-médecin, s'est avéré inadéquate face aux enjeux particuliers de maîtrise de la pandémie et de lutte contre celle-ci. Le grand nombre de personnes qui doivent rester en isolement ou en quarantaine, y compris celles qui ne présentent pas de symptômes mais qui sont présumées infectées, ne permet pas que chacun reçoive individuellement d'un fonctionnaire-médecin l'ordre de s'isoler temporairement. C'est la raison pour laquelle le législateur décrétole s'est vu contraint d'imposer un isolement obligatoire, qui ne dure d'ailleurs pas plus longtemps que ce qui est scientifiquement justifié.

A.6.2.4. En ordre subsidiaire – à supposer que l'obligation d'isolement temporaire constitue une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme –, le Gouvernement flamand considère qu'il n'est pas porté atteinte au droit d'accès au juge ni au droit à un recours effectif. Il rappelle que l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme n'est applicable qu'en cas d'arrestation ou de détention, c'est-à-dire dans le cas d'une privation de liberté imposée par une autorité, qui veille au respect de celle-ci de sorte que les intéressés sont effectivement privés de leur liberté. En effet, l'objectif de cette disposition conventionnelle est de permettre un contrôle juridictionnel de la privation de liberté, de sorte que la libération peut être ordonnée. Selon le Gouvernement flamand, il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une arrestation ou d'une détention : il n'y a pas de restriction active de la liberté, ni de surveillance systématique par l'autorité, et le citoyen peut au final décider lui-même de sa mise en liberté. En d'autres termes, il n'y a pas de contrainte de la part des pouvoirs publics. Les intéressés peuvent eux-mêmes, à tout moment, mettre fin à l'isolement. Pour ces

raisons, poursuit-il, il n'est pas nécessaire de prévoir l'intervention obligatoire d'une instance judiciaire. Si une personne qui, à ses propres risques, se libère de son obligation de quarantaine reçoit un procès-verbal lors d'un contrôle et s'expose ainsi à des sanctions pénales, elle peut toujours s'y opposer en exerçant des voies de recours de droit commun en matière pénale et de droit commun de la procédure pénale, en ce compris la possibilité de demander à ce que soient posées à la Cour des questions préjudicielles relatives à la constitutionnalité de l'article 47/1 du décret du 21 décembre 2003. Selon le Gouvernement flamand, l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme n'est donc pas violé. Le contrôle au regard des articles 12 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion.

A.6.2.5. En ordre subsidiaire – à supposer que l'isolement temporaire obligatoire constitue une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme –, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est pas porté atteinte aux obligations fixées par l'article 5, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon lui, il ne peut y avoir violation de la disposition conventionnelle précitée au seul motif qu'il n'est pas prévu de notification ou de motivation formelle. Il suffit, en l'espèce, que les motifs de la privation de liberté soient communiqués sans délai aux intéressés. Ainsi, l'article 47/1, § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 dispose qu'une personne qui présente un risque accru de contamination au COVID-19 se place immédiatement en isolement temporaire « dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19 ». C'est au moment où l'intéressé est informé que l'obligation d'isolement prend cours. Cette notification formelle doit également permettre aux intéressés de connaître le moment auquel l'obligation d'isolement prend cours et, ainsi, de respecter la période d'isolement prévue. Selon le Gouvernement flamand, cela signifie que l'intéressé est informé sans délai, de sorte qu'il est satisfait à l'exigence.

On ne saurait déduire de la circonstance que le législateur décrétal n'a pas prévu de notification formelle pour les personnes qui reviennent d'une zone à haut risque que celles-ci ne seraient pas informées du fait qu'elles ont l'obligation de s'isoler. Lorsqu'ils remplissent le formulaire de localisation du passager (PLF) obligatoire, les intéressés reçoivent un SMS contenant les informations nécessaires, de sorte qu'ils sont informés immédiatement.

A.6.2.6. À titre plus subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que la prétendue absence de voies de recours ou de notification formelle peut tout au plus conduire au constat d'une lacune dans le décret attaqué en ce que ce dernier ne prévoit pas la possibilité d'introduire un recours contre l'obligation d'isolement temporaire ni la notification formelle des motifs qui justifient cette obligation.

#### *Quant au troisième moyen*

A.7.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, des articles 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

A.7.2. Elles soutiennent que l'incrimination du non-respect de l'obligation de se mettre en quarantaine, en ce qui concerne le retour d'une « zone à haut risque », viole le principe de la sécurité juridique. Elles soulignent que cette incrimination est concrétisée unilatéralement par le « service fédéral compétent » sans qu'il existe des directives pour ce faire. Le citoyen ne sait pas sur la base de quels critères une telle zone est déterminée, ni comment il doit savoir qu'il revient d'une telle zone. Un aspect essentiel de la précision du comportement punissable et de la prévisibilité est ainsi laissé à l'arbitraire d'un service public. Elles considèrent que, dans cette optique, l'obligation de se mettre en quarantaine, dont le non-respect est punissable, n'a pas été définie de manière suffisamment précise. Elles indiquent également que le décret du 18 décembre 2020 ne prévoit pas la moindre notification ni la manière, pour l'intéressé, de savoir s'il relève d'une catégorie de personnes mentionnée à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003.

A.8. Le Gouvernement flamand considère que le moyen n'est pas sérieux. Il soutient que l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 n'est nullement contraire au principe de la légalité en matière pénale. Selon lui, les parties requérantes confondent la mesure administrative préventive que constitue l'obligation d'isolement temporaire, qui n'est pas en soi une sanction pénale qui relèverait de l'application des articles 12 et 14 de la Constitution, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le comportement punissable (article 79, 1<sup>o</sup>, du décret du 21 novembre 2003) que constitue le non-respect de la quarantaine.

Le principe de la légalité en matière pénale n'exige pas que l'intéressé connaisse ou puisse connaître les critères sur la base desquels le service fédéral compétent détermine ce qu'est une zone à haut risque. Il suffit que les intéressés soient conscients qu'ils se rendent dans une telle zone ou qu'ils y aient séjourné, ce qui est le cas s'ils prennent connaissance des décisions prises par le service fédéral compétent. Ces décisions sont facilement consultables en ligne. En vertu de l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, *juncto* l'article 79, 1<sup>o</sup>, du décret du 21 novembre 2003, il est clair que le non-respect de l'obligation d'isolement temporaire pour les personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque est punissable. Le Gouvernement flamand relève encore que les intéressés qui reviennent d'une telle zone sont informés de l'obligation de s'isoler temporairement. En ce qui concerne les personnes qui ont couru un haut risque, il convient de souligner que l'article 47/1, § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 dispose que l'obligation d'isolement ne prend cours qu'à partir du moment où l'intéressé est informé. Ces personnes doivent savoir, sur la base de l'article 79, 1<sup>o</sup>, du décret du 21 novembre 2003, que le non-respect de cette obligation est punissable.

#### *Quant au quatrième moyen*

A.9.1. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23 de la Constitution.

A.9.2. Elles soutiennent, dans la première branche, que le législateur décretaal n'a pas prévu une assistance sociale, médicale et juridique suffisante et qu'il viole ainsi l'article 23 de la Constitution. L'obligation d'isolement systématique vaut donc sans que soit prévue la moindre intervention sociale, médicale ou juridique. Elles soulignent l'absence d'une compensation financière en cas de perte de revenus, ainsi que l'absence d'autres formes de soutien. Elles estiment que l'obligation d'isolement est un automatisme, sans la moindre évaluation médicale concrète, ni la possibilité d'ajustement ou d'exception en raison d'une situation particulière.

Elles considèrent, dans la seconde branche, que les articles 10 et 11 de la Constitution sont également violés en ce que la réglementation attaquée n'établit aucune distinction et traite tous les citoyens de la même manière. Il n'est ainsi pas prévu d'exception à l'obligation de quarantaine pour les personnes qui se trouvent dans une situation particulière.

A.10. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas sérieux. Il estime que l'obligation d'isolement temporaire prévue à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 ne viole pas l'article 23 de la Constitution. Pour autant qu'il soit question d'une limitation du droit à une assistance sociale, médicale ou juridique, cette limitation ne découle pas des dispositions attaquées. En outre, les parties requérantes n'exposent pas en quoi les personnes en isolement temporaire obligatoire n'auraient plus droit à l'assistance précitée. Dans la mesure où il est fait référence à une éventuelle perte de revenus, celle-ci ne résulte pas non plus, selon le Gouvernement flamand, des dispositions attaquées, mais bien de la réglementation fédérale relative au chômage temporaire. Il rappelle également que les droits consacrés par l'article 23 de la Constitution supposent aussi des obligations, comme celle de ne pas porter atteinte au droit à la santé d'autrui. Si l'obligation d'isolement temporaire occasionne un désagrément pour certains, c'est aussi une mesure qui s'est avérée nécessaire, dans la lutte contre la propagation du COVID-19, pour prévenir un risque réel de dommages graves, voire de décès, pour autrui.

Il estime également que la seconde branche du quatrième moyen est irrecevable, faute d'exposé. Il n'aperçoit pas clairement quelles sont les catégories de personnes à comparer. Il n'est pas davantage expliqué pourquoi il serait (manifestement) déraisonnable de ne pas avoir prévu une dispense pour la troisième partie requérante.

#### *Quant au cinquième moyen*

A.11.1. Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 7 et 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, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le règlement général sur la protection des données.

A.11.2. Les parties requérantes font valoir qu'aucun fondement juridique ne justifie le partage avec les communes de données à caractère personnel concernant des personnes énumérées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, ni le traitement de données à caractère personnel concernant des personnes qui reviennent d'une zone à haut risque. Par ailleurs, la provenance de ces données ne serait pas claire.



Elles soulignent que l'article 34/1, tel qu'il a été inséré par le décret du 18 décembre 2020, fait référence aux données personnelles des personnes mentionnées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003. Elles soutiennent que le décret ne règle pas le traitement de ces données (par exemple, la constitution d'une banque de données), mais uniquement le partage de certaines données.

Elles supposent, en dépit des indications contraires mentionnées ci-après, que les données en cause sont celles qui sont mentionnées dans l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspections d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano (ci-après : l'accord de coopération).

Ni l'accord de coopération ni le décret du 29 mai 2020 « portant organisation [...] du suivi des contacts [centralisé] [par une structure de coopération de partenaires externes, du suivi des contacts local par les administrations locales ou les conseils des soins et portant organisation des équipes COVID-19] dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : le décret du 29 mai 2020) n'évoquent la possibilité de transmettre des données aux autorités locales en vue de faire respecter l'obligation d'isolement. Elles indiquent en outre que l'accord de coopération (article 3, § 4) interdit explicitement l'utilisation des données collectées à des fins policières. Ainsi, selon les parties requérantes, les données personnelles qui sont collectées dans le cadre de l'accord de coopération – pour autant qu'elles fassent l'objet du partage avec les autorités locales – sont utilisées de manière illégitime à des fins de contrôle de l'obligation par les autorités locales, ce qui est contraire à la finalité de la collecte initiale des données. À cet égard, elles relèvent en outre qu'en ce qui concerne le traitement des données en cause, les définitions des catégories de personnes dont les données sont traitées, mentionnées dans l'accord de coopération, et les définitions des catégories de personnes dont les données sont traitées, mentionnées à l'article 34/1, ne sont pas les mêmes. Selon les parties requérantes, les données ne sauraient dès lors provenir des banques de données créées par et mentionnées dans l'accord de coopération. Elles ajoutent encore qu'en ce qui concerne les données relatives à des personnes qui reviennent d'une zone à haut risque, cette catégorie n'est même pas mentionnée dans l'accord de coopération, mais uniquement à l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », qui n'est pas une norme législative.

Elles soulignent également que la réglementation n'est pas compatible avec les droits et exigences fixés dans le règlement général sur la protection des données. Ainsi, le législateur décréte n'a pas prévu la possibilité de corriger des données erronées. Les personnes infectées peuvent donc faire des déclarations inexactes concernant leurs contacts à risque, ce qui aura des répercussions sur la qualification de personnes présentant un « risque accru » de contamination. De même, l'authenticité de la personne qui complète un formulaire de localisation du passager (FLP) et l'exactitude des données contenues dans celui-ci ne sont pas vérifiées. Des données personnelles sont donc enregistrées et peuvent être communiquées aux autorités locales, sur la base d'une simple déclaration. Les parties requérantes observent que le législateur décréte n'a prévu ni une possibilité ni une procédure de contrôle, d'adaptation ou de correction, auprès de l'intéressé ou par celui-ci, des données (ou de leurs motifs) : le contact à risque n'est en effet pas informé de l'identité de la personne infectée. Elles font valoir que la coopération avec des partenaires externes (commerciaux) chargés du suivi central des contacts, qui apprécient, sur la base du partage des données précitées, qui doit être isolé – ce qui revient à une privation de liberté –, est incompatible avec la liberté constitutionnelle de la personne.

En outre, dans le cadre du suivi des contacts, des données à caractère personnel relatives à des personnes infectées, à des personnes présumées infectées et à des personnes qui ont été en contact avec une personne (présumée) infectée sont transmises, sans l'accord de l'intéressé, aux enquêteurs de terrain du centre de contact central et à leurs superviseurs, aux centres de contact locaux et aux équipes COVID-19 des conseils des soins.

Les parties requérantes concluent à un manque de clarté quant à la collecte, à l'origine, à la finalité, aux destinataires, au délai de conservation, à la possibilité de correction et au fondement juridique (l'absence d'une norme législative) des données à caractère personnel mentionnées à l'article 34/1. Dès lors que les données ne sont pas traitées dans l'intérêt de l'intéressé, eu égard à la privation de liberté, l'ingérence est très grave, selon les parties requérantes. Pour ces raisons, le décret attaqué porte atteinte au droit au respect de la vie privée et au règlement général sur la protection des données.

A.12.1. En ordre principal, le Gouvernement flamand estime que le cinquième moyen est irrecevable, faute d'exposé. Ainsi, les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme serait violé. Il soutient en outre que les parties requérantes expriment des préoccupations, de manière non structurée, sur les effets des normes attaquées, sans faire le lien avec la violation de normes de référence spécifiques. Il observe encore que le moyen est partiellement irrecevable en ce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la constitutionnalité d'accords de coopération et d'arrêtés ministériels. Le moyen est dès lors irrecevable en ce que les parties requérantes mettent en cause la constitutionnalité de l'accord de coopération du 25 août 2020 ou de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, précités.

A.12.2. Le Gouvernement flamand soutient que, contrairement à ce que les parties requérantes prétendent, il n'est pas créé une banque de données distincte pour communiquer les données aux communes en application de l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003. Les données communiquées proviennent de la base de données I créée par l'accord de coopération précité. Ces données à caractère personnel sont claires et énumérées de manière limitative.

Contrairement à ce que les parties requérantes semblent supposer, le fondement juridique du traitement des données n'est pas l'article 44, § 2, du décret du 21 novembre 2003, mais l'article 3 du décret du 29 mai 2020, qui renvoie à l'accord de coopération précité.

Pour autant que de besoin, le Gouvernement flamand souligne que le décret du 18 décembre 2020, attaqué, définit effectivement tous les éléments essentiels au traitement des données. Ainsi, l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003 décrit la finalité du partage des données, le responsable du traitement, les données à caractère personnel qui sont traitées, les destinataires des données à caractère personnel et la durée de conservation. L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 énumère en outre clairement les catégories de personnes concernées. Ces catégories correspondent d'ailleurs à celles qui sont énumérées dans l'accord de coopération et dans l'arrêté ministériel. Bien que la provenance des données ne soit pas un élément essentiel, elle ressort clairement, dit-il, des explications fournies lors de la préparation du décret attaqué.

Le Gouvernement flamand reconnaît qu'une personne qui présente un risque de contamination au COVID-19 n'est pas informée des circonstances précises dans lesquelles le contact à haut risque a eu lieu et que cette personne ne peut pas déterminer si, et quand, un tel contact a effectivement eu lieu. Selon lui, l'explication de cette approche est claire. C'est la seule façon de garantir l'anonymat de la personne (présumée) infectée. Il estime que cet anonymat est crucial pour obtenir la collaboration volontaire des personnes (présumées) infectées. Du reste, la publication de l'identité de la personne (présumée) infectée, compte tenu notamment du caractère sensible des données à caractère personnel relatives à la santé, violerait le droit à la vie privée. Il souligne encore que les droits des intéressés ne sont pas absolus et qu'ils doivent être mis en balance avec d'autres droits fondamentaux ou qu'ils doivent être limités en vue de la protection de la santé publique. Dans cette optique, garantir l'anonymat est essentiel pour s'assurer de la collaboration volontaire des personnes (présumées) infectées. Si l'anonymat n'était pas garanti, le suivi des contacts serait compromis et vidé de sa substance, ce qui mettrait la santé publique à son tour en danger.

Selon le Gouvernement flamand, il n'y a pas non plus d'obligation de couler explicitement les droits des intéressés dans la norme législative instituant le traitement des données, puisque le règlement général sur la protection des données reste toujours applicable, de sorte que les intéressés peuvent directement y puiser leurs droits, le cas échéant. L'affirmation relative à l'authenticité du formulaire de localisation du passager (FLP) n'est pas correcte non plus, selon lui. Il souligne que, pour remplir ce formulaire, il faut utiliser, outre un numéro de téléphone, le numéro de registre national, qui n'est pas nécessairement accessible. En outre, un code de confirmation est envoyé par SMS en guise d'authentification pour continuer à compléter le formulaire. Si l'intéressé ne s'est pas rendu dans une zone à haut risque, les SMS offrent la possibilité de réagir.

Le Gouvernement flamand considère que le partage de données personnelles avec les communes ne porte pas atteinte au principe de limitation de la finalité. Certes, reconnaît-il, l'accord de coopération interdit l'utilisation des données collectées à des fins policières. Il soutient que la finalité du partage de données n'est pas de nature policière au sens de l'accord de coopération. Il découle de l'article 135, § 2, alinéa 2, 5°, de la Nouvelle loi communale que le bourgmestre peut prendre les « précautions convenables » pour protéger la santé des citoyens.

Enfin, le Gouvernement flamand observe encore que les partenaires externes ou les enquêteurs de terrain ne font que constater si une personne a été en contact ou non avec une personne (présumée) infectée. L'isolement temporaire qui résulte de ce constat découle directement du décret et non d'une décision de « privation de liberté » par un enquêteur de terrain. En outre, des mesures adéquates ont été prises pour garantir une protection suffisante des données personnelles traitées. Le Gouvernement flamand a par exemple pris des mesures techniques et organisationnelles supplémentaires.

*Quant au risque d'un préjudice grave difficilement réparable*

A.13. Les parties requérantes font valoir que la possibilité d'être privé de liberté pour un délai qui est déterminé par le Gouvernement flamand, parce qu'on aurait couru un risque accru ou parce qu'on revient d'une zone à haut risque constitue un préjudice grave difficilement réparable. Elles observent que cette privation de liberté, dès lors qu'elle est appliquée de manière automatique et indifférenciée, est en outre très grave, notamment parce qu'aucune assistance sociale, médicale et juridique n'est prévue. Elles font valoir que le traitement des données en cause entraîne également un risque de stigmatisation.

La troisième partie requérante fait enfin valoir qu'elle séjournera souvent à l'étranger (Alicante, en Espagne) pour le bien-être de sa fille, et que cette situation particulière la contraindra à subir fréquemment les préjudices précités qui résultent des dispositions attaquées.

A.14.1. Le Gouvernement flamand considère que les parties requérantes ne démontrent pas que les dispositions attaquées sont de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable en ce qui concerne l'obligation d'isolement.

En ordre principal, il observe que les parties requérantes exposent à peine pourquoi il serait question d'un préjudice grave difficilement réparable. Selon lui, les parties requérantes ne fournissent pas, par leur exposé sommaire, de données concrètes et précises dont on pourrait déduire l'existence du préjudice précité. Les parties requérantes ne satisfont donc pas à la charge de la preuve qui leur incombe en la matière. Pour cette raison, il y a lieu de rejeter la demande de suspension.

En ordre subsidiaire, pour autant qu'un préjudice grave difficilement réparable puisse se déduire de l'affirmation des parties requérantes selon laquelle elles sont privées de leur liberté lorsqu'elles se sont rendues dans une zone à haut risque, il s'agit, selon le Gouvernement flamand, d'un préjudice purement hypothétique. Il suffit en effet, pour ne pas subir le préjudice allégué, que les parties requérantes s'abstiennent temporairement de se rendre dans une telle zone. Il ajoute que les parties requérantes ne démontrent pas non plus qu'elles ont ou auraient l'intention de se rendre dans une telle zone. En outre, selon le Gouvernement flamand, il est, compte tenu des décisions du comité de concertation, élaborées plus avant dans l'arrêté ministériel fédéral du 28 octobre 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », tel qu'il a été modifié pour la dernière fois le 26 janvier 2021, interdit, jusqu'au 1er avril 2021, de se déplacer vers l'étranger à des fins non essentielles, de sorte que les parties requérantes ne sont pas confrontées à l'application et aux effets de l'obligation de quarantaine. Il observe encore qu'il n'est pas du tout certain que les parties requérantes seront soumises à l'obligation d'isolement lors de leur retour, étant donné que le législateur décréta a permis au Gouvernement flamand de prévoir des dispenses à l'obligation d'isolement précitée. À cet égard, il renvoie à l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 « portant exécution des articles 34/1, deuxième alinéa, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 portant exécution du décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : l'arrêté du 8 janvier 2021), qui prévoit de nombreuses dispenses.

Il ajoute encore que, pour autant que les parties requérantes se rendent malgré tout dans une telle zone à haut risque et qu'elles soient tout de même obligées d'observer une quarantaine à leur retour, il n'est pas démontré que ce désagrément serait à ce point grave qu'il pourrait justifier la suspension.

En ordre subsidiaire, pour autant qu'un préjudice grave difficilement réparable puisse se déduire de l'affirmation des parties requérantes selon laquelle elles sont privées de leur liberté lorsqu'elles ont couru un risque accru de contamination au COVID-19, les parties requérantes ne démontrent nullement qu'elles-mêmes ou les membres de leurs familles pourraient présenter un risque accru de contamination au COVID-19. Selon le Gouvernement flamand, le prétendu préjudice que constitue la privation de liberté est un préjudice purement hypothétique et n'est pas un désagrément suffisamment grave pour pouvoir justifier une suspension.

De manière plus générale, le Gouvernement flamand observe encore que, pour apprécier la gravité du préjudice qui résulterait de l'obligation d'isolement, il faut tenir compte du fait que, contrairement à ce que les parties requérantes affirment, l'obligation d'isolement ne constitue pas une privation de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais tout au plus une mesure restrictive de liberté.

A.14.2. En ordre subsidiaire, pour autant que la prétendue privation de liberté soit tout de même qualifiée de préjudice grave difficilement réparable, le Gouvernement flamand indique que, dans leur exposé, les parties requérantes limitent ce prétendu préjudice à l'obligation d'isolement, telle qu'elle est mentionnée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003.

A.15. Le Gouvernement flamand considère que les parties requérantes ne démontrent pas que les dispositions, attaquées, relatives au suivi des contacts et à l'organisation des équipes COVID-19 sont de nature à causer un préjudice grave difficilement réparable.

En ce que les parties requérantes évoquent la stigmatisation sur les réseaux sociaux comme préjudice grave difficilement réparable, le Gouvernement flamand indique qu'il ne s'agit pas d'un effet du décret attaqué en tant que tel. Il soutient que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application correcte du traitement des données pourrait donner lieu à la diffusion de leurs données personnelles. Elles n'expliquent pas non plus en quoi le décret attaqué pourrait être la cause de ce que de tierces personnes ont tendance à dire sur les réseaux sociaux et des préjudices qui pourraient en découler. Enfin, il n'est pas rare, souligne-t-il, qu'une éventuelle stigmatisation soit la conséquence de ce que les intéressés eux-mêmes publient sur les réseaux sociaux ou d'informations que de tierces personnes ont obtenues par d'autres voies. En outre, le risque allégué de stigmatisation constitue un préjudice purement moral auquel il peut être remédié par l'annulation de la réglementation attaquée.

*Quant à la mise en balance des intérêts dans le cas d'une éventuelle suspension*

A.16. En ordre infiniment subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le préjudice que subiraient les parties requérantes en cas d'exécution immédiate des dispositions attaquées ne l'emporte pas sur les préjudices que causerait une suspension. La Cour doit donc, selon lui, conclure qu'il y a des raisons de ne pas ordonner la suspension. La Cour n'est en aucun cas tenue, indique-t-il, de décider de suspendre les normes législatives, même si les conditions de fond pour ce faire sont remplies. La Cour doit donc toujours mettre en balance le préjudice grave difficilement réparable que causerait l'application immédiate et les préjudices pour l'intérêt général et pour les intérêts de tiers que causerait une suspension. À cet égard, le Gouvernement flamand attire l'attention sur les effets particulièrement préjudiciables, irrévocables et manifestement disproportionnés d'une suspension de l'exécution des dispositions qui portent sur l'obligation d'isolement, le suivi des contacts et les équipes COVID-19. Il observe que les dispositions attaquées ne sauraient être dissociées du contexte dans lequel elles ont été adoptées, à savoir la lutte contre la propagation du COVID-19. Les réglementations attaquées doivent aussi être lues dans le contexte de l'obligation qui incombe à l'autorité de prendre les mesures nécessaires pour combattre la propagation du virus et pour préserver la santé et l'ordre public. Il ajoute encore à ce sujet que le nombre de contaminations et d'admissions dans les hôpitaux est toujours très élevé.

Le Gouvernement flamand estime que les caractéristiques du virus, en particulier sa contagiosité, le risque de décès et le nombre de cas détectés ont pour conséquence que les réglementations attaquées sont absolument nécessaires pour garder la pandémie sous contrôle en vue de protéger la santé publique, et pour endiguer la propagation du virus afin d'éviter que des mesures plus radicales doivent être prises.

Il considère dès lors que l'objectif de protection de la santé publique n'est pas conciliable avec un brusque assouplissement des mesures imposées qui résulterait d'une suspension (d'une partie) des dispositions attaquées. La situation virologique exige qu'il ne puisse être mis fin aux mesures imposées que de manière raisonnée, contrôlée, graduelle et progressive, après évaluation et concertation avec les autres autorités.

- B -

*Quant au décret attaqué et à son contexte*

B.1. Les parties requérantes demandent la suspension du décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020 « modifiant le décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et le décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : le décret du 18 décembre 2020).

B.2. Le décret du 18 décembre 2020 vise à compléter et à actualiser l'arsenal des mesures que les différentes autorités ont prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et pour freiner la propagation du virus SARS-CoV-2. Ces mesures portent, d'une part, sur la protection de la société contre le virus et contre sa propagation. L'obligation d'isolement est donc insérée comme mesure dans le décret du 21 novembre 2003 « relatif à la politique de santé préventive » (ci-après : le décret du 21 novembre 2003). Elles concernent, d'autre part, le traitement des données de certaines catégories de personnes dans le cadre de l'application et du suivi des contacts, qui a déjà été instauré par le décret du 29 mai 2020 « portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : le décret du 29 mai 2020).

*En ce qui concerne l'obligation d'isolement*

B.3.1. Le décret du 21 novembre 2003 fixe un cadre permettant la prise de mesures supplémentaires ou le développement d'initiatives en matière de soins de santé préventifs aux fins d'améliorer la qualité de vie, de réaliser un gain de santé et d'augmenter l'efficacité de la politique de santé (article 3).

Pour organiser concrètement cette politique de santé préventive, l'autorité peut prendre des initiatives et des mesures pour prévenir les facteurs exogènes et endogènes (qui sont des déterminants ou des sources de danger pour la santé de l'homme) ou pour lutter contre leurs effets (articles 39 à 66). Compte tenu des expériences épidémiologiques du passé et de leur

position centrale dans les soins de santé préventifs (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1709/1, p. 19), des mesures spécifiques ont été prévues pour éviter l'extension des effets nocifs de facteurs exogènes qui entraînent un risque pour la santé, en particulier en ce qui concerne les facteurs biotiques (virus, bactéries et autres micro-organismes) (articles 44 à 50).

Un fonctionnaire-médecin peut ordonner à une personne qui est atteinte par une infection et qui constitue de ce fait un risque de contagion pour d'autres personnes, ainsi qu'aux personnes présentant un risque accru de contracter l'infection, de s'isoler temporairement dans un service hospitalier ou dans un autre lieu approprié (article 47, § 1er, 1°).

B.3.2. Face au virus très contagieux SARS-CoV-2 qui cause la maladie COVID-19, le législateur décrétoal voulait actualiser les instruments de la politique de santé préventive et prévoir des mesures coercitives pour ainsi apporter une réponse adéquate au besoin de freiner sa propagation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, pp. 2-3). Dérogeant à l'article 47 du décret du 21 novembre 2003 et se limitant aux infections (possibles) au COVID-19, le législateur décrétoal a prévu d'imposer à certaines catégories de personnes, sans la moindre injonction d'un fonctionnaire-médecin, une obligation d'isolement qui, si elle n'est pas respectée, peut donner lieu à des sanctions. Il a également prévu un partage de données avec les pouvoirs locaux dans le but de faire respecter l'obligation d'isolement.

B.4.1. L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, inséré par l'article 4 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« § 1er. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute autre personne dont la contamination au COVID-19 est avérée ou à l'égard de laquelle le médecin a une forte suspicion d'infection par le COVID-19 se place immédiatement en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité du COVID-19.

§ 2. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute autre personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque se place, dès son arrivée dans la région de langue néerlandaise, en isolement temporaire soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

La personne visée à l'alinéa 1er qui revient d'une zone à haut risque a l'obligation de se présenter immédiatement après son retour auprès d'un centre de test COVID-19, auprès d'un centre de triage ou auprès de son médecin traitant en signalant qu'elle revient d'une zone à haut risque de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le Gouvernement flamand peut accorder une dispense d'isolement temporaire ou d'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visé à l'alinéa 2, à :

1° une personne qui ne s'est rendue dans une zone à haut risque que pendant une durée limitée;

2° une personne dont la probabilité de contamination est jugée faible en raison de son comportement dans une zone à haut risque;

3° une personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque pour des raisons essentielles.

Le Gouvernement flamand précise les règles de cette dérogation, détermine ce que l'on entend par durée limitée, détermine la façon dont la probabilité de contamination est évaluée et définit les raisons essentielles pour lesquelles l'isolement temporaire, visé à l'alinéa 1er, ou l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou du médecin traitant, visée à l'alinéa 2, ne s'appliquent pas.

Dans ce paragraphe, on entend par zone à haut risque : une zone désignée par le service fédéral compétent comme une zone présentant un très haut risque de contamination par le COVID-19.

§ 3. Par dérogation à l'article 47, § 1er, 1°, toute personne autre que les personnes visées aux paragraphes 1er et 2, qui présente un risque accru de contamination au COVID-19, se place immédiatement en isolement temporaire dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, soit dans sa résidence principale, soit dans un autre lieu approprié.

Immédiatement après avoir pris connaissance du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19, la personne visée à l'alinéa 1er a l'obligation de se présenter auprès d'un centre de test COVID-19, d'un centre de triage ou de son médecin traitant de façon à pouvoir être soumise à un test de dépistage du COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine la durée de l'isolement temporaire visé à l'alinéa 1er sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19. La durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que la personne ne représente aucun danger pour la santé publique.

Le Gouvernement flamand précise la façon dont la personne visée à l'alinéa 1er est informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination au COVID-19.

Le Gouvernement flamand détermine le risque accru de contamination au COVID-19 visé à l'alinéa 1er sur la base des directives du service fédéral compétent ».

B.4.2. L'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, inséré par l'article 2 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Dans le cadre du COVID-19, le bourgmestre de la résidence principale ou d'un autre lieu approprié où une personne, telle que visée à l'article 47/1, § 1er, alinéa 1er, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, se place en isolement temporaire, peut partager, en vue de l'application des règles visées à l'article 47/1, les données à caractère personnel suivantes de cette personne avec la commune, dans les limites des compétences des communes conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988 :

- 1° les nom et prénom;
- 2° l'adresse du lieu où cette personne se place en isolement temporaire;
- 3° la durée de l'isolement temporaire.

Le Gouvernement flamand désigne une entité qui agit en tant que responsable du traitement pour le transfert des données à caractère personnel visées à l'alinéa 1er. La commune visée à l'alinéa 1er est le responsable du traitement des données à caractère personnel partagées conformément à l'alinéa 1er.

La commune conserve les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1er au plus tard jusqu'à la fin de la mesure visée à l'article 47/1 ».

B.4.3. En outre, plusieurs des dispositions attaquées visent à insérer des renvois à l'article 47/1, afin d'étendre le champ d'application des mesures d'exécution.

Ainsi, le non-respect de l'obligation d'isolement mentionnée à l'article 47/1 est rendu punissable. L'article 79 du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été partiellement remplacé par l'article 6, attaqué, du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Sans préjudice de l'application des sanctions fixées dans le Code pénal, sont punis d'une amende de 26 à 500 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois, ou de l'une de ces peines seulement :

1° ceux qui ne donnent pas suite aux mesures de contrainte visées à l'article 41, §§ 1er, 5 et 6, à l'article 47 et à l'article 47/1 ou qui empêchent ou entravent leur exécution ou respect;

[...] ».



Par ailleurs, le Gouvernement flamand doit, en vue du contrôle du respect, entre autres, de l'article 47/1, prendre l'initiative de désigner des fonctionnaires (article 44, § 3, 3°, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 18 décembre 2020) qui sont habilités à rédiger des procès-verbaux en cas de non-respect des obligations mentionnées à l'article 47/1 (article 49, tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 18 décembre 2020).

L'article 49, § 1er, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« § 1er. Au cas où les obligations prescrites à l'article 45, § 3, l'article 47, § 1er, l'article 47/1 et l'article 48 ne seraient pas respectées, les fonctionnaires désignés, chargés du contrôle, sont habilités à rédiger des procès-verbaux sans préjudice des compétences des communes conformément à l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale du 24 juin 1988. Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire. Une copie de ce procès-verbal est adressée à l'intéressé dans les cinq jours ouvrables ».

#### *En ce qui concerne le suivi des contacts*

B.5.1. Le législateur décrétoal entendait supprimer progressivement les restrictions imposées initialement quant aux contacts physiques et, en même temps, lutter contre les risques d'une propagation encore plus élevée du très contagieux virus SARS-CoV-2 que comportent ces contacts, en se concentrant sur le suivi des contacts et en confiant temporairement cette mission, dans le cadre de la lutte contre le virus COVID-19, à une structure de coopération de partenaires externes (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 314/1, pp. 2 et 4; 2020-2021, n° 488/1, p. 2). C'est à cette fin qu'il a adopté le décret du 29 mai 2020.

Ce suivi des contacts est étroitement lié aux banques de données de Sciensano, créées à l'échelon fédéral, et aux évolutions normatives dans ce domaine (l'arrêté royal n° 18 du 4 mai 2020 « portant création d'une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 » (ci-après : l'arrêté royal n° 18 du 4 mai 2020), l'arrêté royal n° 44 du 26 juin 2020 « concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les autorités régionales compétentes ou par les agences compétentes, par les inspections sanitaires et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19

sur la base d'une base de données auprès de Sciensano », (ci-après : l'arrêté royal n° 44 du 26 juin 2020), l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les entités fédérées compétentes ou par les agences compétentes, par les services d'inspection d'hygiène et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts auprès des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 se fondant sur une base de données auprès de Sciensano (ci-après : l'accord de coopération du 25 août 2020)).

B.5.2. Le décret du 18 décembre 2020 tend à actualiser le suivi des contacts à l'aune des évolutions fédérales relatives aux banques de données de Sciensano, à combler les lacunes dans la réglementation existante, ainsi qu'à ancrer et à intégrer légalement les initiatives locales (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 3).

B.6.1. L'article 3 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été modifié par l'article 9 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Afin de pouvoir mettre en œuvre la compétence de lutte contre la propagation des infections, visée à l'article 44, § 2 du décret du 21 novembre 2003, dans le cadre de la pandémie du COVID-19, le Gouvernement flamand, sans préjudice de l'application de l'article 44, § 3 du décret précité, peut désigner une structure de coopération de partenaires extérieurs, qui crée un centre de contact central chargé de missions de traçage et d'accompagnement de personnes avec un diagnostic COVID-19 avéré ou suspecté ou de personnes susceptibles d'avoir eu un contact à risque avec une personne infectée ou suspectée d'être infectée par le COVID-19. Les données à caractère personnel sont traitées conformément à l'accord de coopération du 25 août 2020.

Le Gouvernement flamand désigne une agence qui agit en tant que responsable du traitement et qui conclut une convention de traitement avec la structure de partenaires extérieurs visée au premier alinéa, conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données.

Les personnes qui, à la demande du centre de contact central visé à l'alinéa 1er, accomplissent les missions visées au premier alinéa, sont tenues au secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal.

Le centre de contact central visé à l'alinéa 1er, est entre autres supervisé et dirigé par les fonctionnaires-médecins et les fonctionnaires de l'agence, visés à l'article 44, § 3, 2° et 3° du décret du 21 novembre 2003.

La structure de partenaires extérieurs visée au premier alinéa établit un rapport substantiel et financier sur les missions qui lui ont été confiées. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives au contenu du rapport substantiel et financier.

Le Gouvernement flamand détermine les mesures techniques et organisationnelles prises par la structure de coopération de partenaires externes en vue de protéger le traitement des données à caractère personnel par le centre de contact central visé à l'alinéa 1er ».

Les dispositions attaquées modifient l'appellation du centre de contact de la structure de coopération de partenaires extérieurs, mentionné à l'article 3 du décret du 29 mai 2020, qui devient le « centre de contact central » (article 9, 1° et 4°, du décret du 18 décembre 2020). Par ailleurs, les dispositions modificatives attaquées portent sur le traitement des données à caractère personnel par ce centre de contact (article 9, 2°, 3° et 5°, du décret du 18 décembre 2020).

B.6.2. L'article 4 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été remplacé par l'article 10 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Le centre de contact central visé à l'article 3, alinéa 1er, se compose des :

- 1° collaborateurs du centre d'appels;
- 2° superviseurs du centre d'appels;
- 3° enquêteurs de terrain;
- 4° superviseurs d'enquêteurs de terrain.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités d'organisation du centre de contact central ».

B.6.3. L'article 5 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été remplacé par l'article 11 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« § 1er. Une base de données est créée auprès du centre de contact central visé à l'article 3, alinéa 1er, pour les enquêteurs de terrain.

Les données à caractère personnel reprises dans la base de données visée à l'alinéa 1er sont traitées aux fins suivantes :

1° l'exécution de visites physiques par les enquêteurs de terrain du centre de contact dans le cadre des finalités énoncées à l'article 3, § 2, 1° et 2°, A, de l'accord de coopération du 25 août 2020;

2° le suivi des visites physiques visées au point 1° par les superviseurs d'enquêteurs de terrain.

§ 2. Dans la base de données visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, les données à caractère personnel des personnes suivantes sont traitées :

1° les personnes chez lesquelles un test de dépistage du COVID-19 a révélé qu'elles sont infectées;

2° les personnes à l'égard desquelles le médecin a une forte suspicion d'infection par le COVID-19, mais pour lesquelles aucun test de dépistage du COVID-19 n'a été pratiqué ou prescrit ou chez lesquelles le test de dépistage du COVID-19 a révélé qu'elles n'étaient pas infectées;

3° les personnes avec lesquelles les personnes visées aux points 1° et 2° ont été en contact au cours d'une période de quatorze jours avant à quatorze jours après les premiers signes d'infection par le COVID-19, une certaine marge d'appréciation pouvant être prise en compte sur la base des connaissances scientifiques;

4° les enquêteurs de terrain qui travaillent au centre de contact central.

Les données à caractère personnel suivantes des personnes visées à l'alinéa 1er, points 1° à 3°, sont traitées dans la base de données visée au paragraphe 1er, alinéa 1er :

1° les nom et prénom;

2° la province dans laquelle elles habitent;

3 la date de naissance;

4° la langue;

5° les coordonnées, y compris l'adresse et le numéro de téléphone;

6° le code script permettant de déduire si la personne est une personne index, une personne avec laquelle le personne index a été contact et qui présente un risque élevé de contamination ou une personne avec laquelle le personne index a été contact et qui présente un faible risque de contamination;

7° le statut de la visite physique.

Les données à caractère personnel visées à l'alinéa 2, 1° à 6°, proviennent de la base de données III visée à l'article 1er, § 1er, 8°, de l'accord de coopération du 25 août 2020.

La donnée à caractère personnel visée à l'alinéa 2, 7°, est entrée dans la base de données par l'enquêteur de terrain.

Les données à caractère personnel visées à l'alinéa 2 sont conservées dans la base de données visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, pendant une durée de dix jours maximum.

Les données à caractère personnel suivantes des personnes visées à l'alinéa 1er, 4°, sont traitées dans la base de données visée au paragraphe 1er, alinéa 1er :

- 1° le numéro d'identification au centre de contact central;
- 2° les nom et prénom;
- 3° les coordonnées, y compris le code postal, le numéro de téléphone et l'adresse e-mail;
- 4° la région où l'enquêteur de terrain effectue des visites physiques;
- 5° le partenaire externe pour lequel l'enquêteur de terrain travaille;
- 6° le nom du superviseur de l'enquêteur de terrain.

Les données à caractère personnel visées à l'alinéa 6, sont conservées dans la base de données visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, jusqu'à 14 jours maximum suivant la fin du contrat avec l'enquêteur de terrain.

Le Gouvernement flamand peut préciser les données à caractère personnel visées aux alinéas 2 et 6.

§ 3. Pour la finalité visée au paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, le superviseur de l'enquêteur de terrain a accès aux données à caractère personnel visées au paragraphe 2, alinéas 2 et 6, dans la mesure où ces données sont nécessaires à l'encadrement des enquêteurs de terrain placés sous son contrôle.

Pour la finalité visée au paragraphe 2, alinéa 2, 1°, l'enquêteur de terrain a accès aux données à caractère personnel visées au paragraphe 2, alinéa 2, des personnes chez lesquelles il doit effectuer une visite physique conformément à sa mission ».

Cette disposition autorise la création d'une banque de données aux fins d'organiser et d'assurer le suivi des visites physiques qu'effectuent les enquêteurs de terrain du centre de contact, et elle détermine les modalités relatives au traitement des données dans le cadre de ces visites.

B.6.4. L'article 6 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été remplacé par l'article 12 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Sous réserve de l'application de l'article 44 du décret du 21 novembre 2003, les administrations locales ou les conseils des soins peuvent, en complément ou en remplacement des missions accomplies par le centre de contact central visé à l'article 3, alinéa 1er, créer des centres de contact locaux chargés de missions de traçage et d'accompagnement de personnes avec un diagnostic COVID-19 avéré ou suspecté ou de personnes susceptibles d'avoir eu un contact à risque avec une personne infectée ou suspectée d'être infectée par le COVID-19. Les centres de contact locaux traitent les données à caractère personnel conformément à l'accord de coopération du 25 août 2020.

Le Gouvernement flamand désigne une entité qui agit en tant que responsable du traitement et qui conclut un contrat de traitement avec les administrations locales ou les conseils des soins visés à l'alinéa 1er, conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données.

La personne qui accomplit les missions visées à l'alinéa 1er pour le compte d'un centre de contact local est tenue au secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Les centres de contact locaux visés l'alinéa 1er se trouvent notamment sous le contrôle des fonctionnaires-médecins et des fonctionnaires de l'administration visés à l'article 44, § 3, 2° et 3°, du décret du 21 novembre 2003. Si les centres de contact locaux ne remplissent pas les obligations visées dans le présent décret, les fonctionnaires et fonctionnaires-médecins précités peuvent sommer les administrations locales ou les conseils des soins de respecter toutes les obligations à l'aide d'un plan de remédiation dans un délai fixé par les fonctionnaires et fonctionnaires-médecins.

Les administrations locales ou les conseils des soins visés à l'alinéa 1er établissent un rapport de fond relatif aux missions qui ont été confiées aux centres de contact locaux qu'ils ont créés. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives au contenu du rapport de fond.

Le Gouvernement flamand détermine les mesures techniques et organisationnelles prises par les administrations locales ou les conseils des soins en vue de protéger le traitement des données à caractère personnel par les centres de contact locaux visés à l'alinéa 1er ».

B.6.5. L'article 6/1 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été inséré par l'article 13 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« Les administrations locales ou les conseils des soins déterminent la composition des centres de contact locaux tels que visés à l'article 6, alinéa 1er.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités d'organisation des centres de contact locaux ».

Les dispositions précitées règlent la création de « centres de contact locaux » par les administrations locales ou par les conseils des soins, en complément ou en remplacement des missions accomplies par le centre de contact central, déterminent leur composition et arrêtent

les modalités de traitement de ces données à caractère personnel (articles 12 et 13 du décret du 18 décembre 2020).

B.6.6. L'article 6/2 du décret du 29 mai 2020, tel qu'il a été inséré par l'article 14 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« § 1er. Des équipes COVID-19 peuvent être créées auprès des conseils des soins.

Les équipes COVID-19 visées à l'alinéa 1er accomplissent les activités suivantes :

1° offrir aux fonctionnaires visés aux articles 40 et 44, § 3, 3°, du décret du 21 novembre 2003 et aux fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2°, du même décret un support lors du suivi des contacts et de l'environnement;

2° à la demande des administrations locales, prodiguer des conseils sur les mesures à prendre afin d'éviter une propagation du COVID-19;

3° organiser un soutien médical et psychosocial pour les personnes infectées ou suspectées d'être infectées par le COVID-19. Cette activité s'adresse aux personnes individuelles;

4° coordonner les demandes d'aide de prestataires de soins en cas de pénurie de matériel et en cas de besoin d'échange de connaissances et de soutien;

5° sensibiliser les prestataires de soins afin d'augmenter l'adhésion au suivi des contacts.

Dans le présent alinéa, on entend par :

1° suivi des contacts et de l'environnement : soumettre une personne ou son cadre de vie à un examen médical ou environnemental nécessaire afin d'identifier les sources de contamination lorsque cette personne, après contact avec une personne infectée ou avec une autre source de contamination, a été potentiellement infectée et peut, par contact avec d'autres personnes, dans l'exercice ou non d'une activité professionnelle, transmettre cette infection;

2° organiser un soutien médical et psychosocial : informer la personne concernée au sujet de l'offre, l'orienter vers celle-ci et, de concert avec elle, prendre contact afin de rendre ce soutien médical et psychosocial possible.

Le Gouvernement flamand peut préciser les activités de l'équipe COVID-19 visée à l'alinéa 2.

Chaque équipe COVID-19 comporte au moins un expert médical. Cet expert médical est un médecin.

Le Gouvernement flamand peut préciser la composition de l'équipe COVID-19 et le rôle de l'expert médical et arrêter les modalités d'organisation de l'équipe COVID-19.

Les membres de l'équipe COVID-19 qui accomplissent les missions visées à l'alinéa 2 sont tenus au secret professionnel conformément à l'article 458 du Code pénal.

Les membres de l'équipe COVID-19 se trouvent notamment sous le contrôle des fonctionnaires-médecins et des fonctionnaires de l'administration visés à l'article 44, § 3, 2° et 3°, du décret du 21 novembre 2003. Dans le cadre du contrôle, des moments d'intervision peuvent être organisés entre les experts médicaux visés à l'alinéa 4 et les fonctionnaires-médecins et fonctionnaires de l'administration visés à l'article 44, § 3, 2° et 3°, du décret du 21 novembre 2003. Si les équipes COVID-19 ne remplissent pas les obligations visées dans le présent décret, les fonctionnaires et fonctionnaires-médecins précités peuvent sommer les conseils des soins de respecter toutes les obligations à l'aide d'un plan de remédiation dans un délai fixé par les fonctionnaires et fonctionnaires-médecins.

Les conseils des soins qui créent une équipe COVID-19 établissent un rapport de fond relatif aux missions qui ont été confiées à cette équipe COVID-19. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives au contenu du rapport de fond.

§ 2. Pour l'accomplissement des activités visées au paragraphe 1er, alinéa 2, les équipes COVID-19 traitent les données à caractère personnel suivantes des personnes chez lesquelles un test de dépistage du COVID-19 a révélé qu'elles ont été infectées et des personnes à l'égard desquelles le médecin a une forte suspicion d'infection par le COVID-19, mais pour lesquelles aucun test de dépistage du COVID-19 n'a été pratiqué ou prescrit ou chez lesquelles un test de dépistage du COVID-19 a révélé qu'elles n'étaient pas infectées :

- 1° les données d'identification;
- 2° les coordonnées;
- 3° le sexe;
- 4° l'âge;
- 5° la date à laquelle le test de dépistage du COVID-19 a été pratiqué;
- 6° la date des premiers symptômes de la maladie;
- 7° les collectivités éventuelles avec lesquelles la personne a été en contact;
- 8° les personnes avec lesquelles elles ont été en contact au cours d'une période de quatorze jours avant à quatorze jours après les premiers signes d'infection par le COVID-19, une certaine marge d'appréciation pouvant être prise en compte sur la base des connaissances scientifiques;
- 9° les critères pertinents permettant d'évaluer si le risque d'infection est élevé ou faible et de donner des conseils;
- 10° les données relatives à la santé, nécessaires au suivi des contacts et de l'environnement visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 1°, et au soutien médical et psychosocial visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 3°;



11° des données autres que celles relatives à la santé, nécessaires au suivi des contacts et de l'environnement visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 1°, et au soutien médical et psychosocial visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 3°.

Pour l'accomplissement des activités visées au paragraphe 1er, alinéa 2, les équipes COVID-19 traitent les données à caractère personnel suivantes des personnes avec lesquelles les personnes visées à l'alinéa 1er ont été en contact :

1° les nom et prénom;

2° le code postal;

3° le numéro de téléphone;

4° la réponse à la question de savoir si ces personnes présentent des symptômes du COVID-19;

5° la maîtrise de la langue;

6° le fait que ces personnes exercent ou non une profession de santé.

Le Gouvernement flamand peut préciser les données à caractère personnel visées aux alinéas 1er et 2.

Une entité désignée par le Gouvernement flamand transmet, dans la mesure où elles sont disponibles, les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1er, 1° à 6°, et à l'alinéa 2, 1° à 4°, aux conseils des soins.

L'équipe COVID-19 recueille les données à caractère personnel visées à l'alinéa 1er, 7° à 11°, et à l'alinéa 2, 5° et 6°, auprès de l'intéressé.

Les équipes COVID-19 ont uniquement accès aux données à caractère personnel, visées aux alinéas 1er et 2, des personnes dont la résidence principale ou un autre lieu approprié où l'intéressé séjourne en isolement temporaire se situe dans la zone d'action du conseil des soins auprès duquel l'équipe COVID-19 a été créée.

Moyennant l'accord de l'intéressé ou de son représentant, l'équipe COVID-19 peut partager les données visées à l'alinéa 1er avec des prestataires de soins tels que visés à l'article 2, 14°, du décret du 26 avril 2019 relatif à l'organisation des soins de première ligne, des plateformes régionales de soins et du soutien des prestataires de soins de première ligne, en vue de l'organisation du soutien médical et psychosocial tel que visé au paragraphe 1er, alinéa 2, 3°.

Le Gouvernement flamand désigne une entité qui agit en tant que responsable du traitement pour les données que traitent les équipes COVID-19. Cette entité conclut [un] contrat de traitement conformément à l'article 28, paragraphe 3, du règlement général sur la protection des données, avec le conseil des soins auprès duquel l'équipe COVID-19 a été créée.

L'équipe COVID-19 conserve les données à caractère personnel visées aux alinéas 1er et 2 pendant une durée de trente jours maximum, à l'exception des données à caractère personnel,

visées à l'alinéa 1er, de personnes visées à l'alinéa 1er, auprès desquelles le soutien médical et psychosocial visé au paragraphe 1er, alinéa 2, dure plus de trente jours. Dans ce dernier cas, les données à caractère personnel sont conservées jusqu'à trois jours maximum après la fin de ce soutien médical et psychosocial.

Le Gouvernement flamand peut déterminer les mesures techniques et organisationnelles prises par le conseil des soins en vue de protéger le traitement des données à caractère personnel par l'équipe COVID-19 ».

La disposition précitée règle la création d'équipes COVID-19 auprès des conseils des soins, leur composition, leurs activités, le contrôle, ainsi que les modalités de traitement des données par ces équipes.

#### *Quant à la demande de suspension*

B.7. Aux termes de l'article 20, 1<sup>o</sup>, 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 d'un préjudice difficilement réparable*

B.8. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate de la norme attaquée entraîne pour les parties requérantes un risque de préjudice grave qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de cette 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 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.9. Les parties requérantes ne soutiennent pas que les dispositions du décret attaqué qui portent sur l'organisation du suivi des contacts et sur les équipes COVID-19 leur causeraient un préjudice grave difficilement réparable.

La demande de suspension est dès lors irrecevable en ce qu'elle est dirigée contre les articles 2 et 7 à 15 du décret attaqué.

Vu la manière dont les parties requérantes décrivent, dans leur requête, le préjudice grave qu'elles invoquent, la demande de suspension est limitée à l'article 47/1, §§ 2 et 3, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par le décret du 18 décembre 2020, et aux dispositions connexes, mentionnées en B.4.2, et ne s'étend pas à l'isolement temporaire mentionné à l'article 47/1, § 1er.

La Cour limite dès lors son examen, à ce stade, à ces dispositions.

B.10.1. Le préjudice grave difficilement réparable invoqué par les parties requérantes repose sur la thèse selon laquelle l'obligation d'isolement visée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 constitue une « privation de liberté » au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon le Gouvernement flamand, par contre, cette mesure est une « restriction de liberté » au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.10.2. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;
- e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;
- f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours.

2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle.

[...]

4. Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale.

[...] ».

L'article 2, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

B.10.3. L'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit uniquement la liberté physique de l'individu et n'est donc pas applicable aux simples restrictions à la liberté de circulation, qui obéissent à l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, § 225; grande chambre, 23 février 2017, *de Tommaso c. Italie*, § 80). À cet égard, la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a souligné qu'il est courant, dans les sociétés modernes, que surviennent des situations dans lesquelles le public peut être appelé à supporter des restrictions à la liberté de circulation ou à la liberté des personnes dans l'intérêt du bien commun (CEDH, grande chambre, 15 mars 2012, *Austin e.a. c. Royaume-Uni*, § 59).

B.10.4. La question de savoir si une mesure restrictive de liberté doit être considérée comme une restriction à la liberté de circuler au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme ou comme une privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dépend de plusieurs facteurs, qui doivent toujours être examinés concrètement.

À cet égard, il faut tenir compte, non pas tant du contenu de la mesure de restriction de la liberté, mais bien de son intensité. Des facteurs importants pour qualifier cette mesure sont le contexte dans lequel la mesure a été prise, sa nature, sa durée, ses effets et les modalités de son exécution (CEDH, grande chambre, 12 septembre 2012, *Nada c. Suisse*, § 225; CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *de Tommaso c. Italie*, §§ 80-81). Par ailleurs, les conséquences de la mesure doivent être cumulées et combinées (CEDH, 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italie*, § 95).

B.10.5. En ce qui concerne le contexte, il convient de prendre en compte les spécificités du virus SARS-CoV-2 ainsi que la réalité épidémiologique de la pandémie de COVID-19. Le

virus SARS-CoV-2 est un virus aéroporté très contagieux qui, dans la pratique, se transmet essentiellement par la respiration. Les contacts physiques rapprochés entre les personnes constituent donc le facteur de risque le plus élevé.

La pandémie de COVID-19 se caractérise par un taux de reproduction élevé. Si des mesures sanitaires ne sont pas prises, ce virus se propage très rapidement, de manière exponentielle. Cette pandémie se caractérise aussi par un nombre élevé de patients asymptomatiques qui peuvent néanmoins s'avérer être des supercontamineurs. Parmi les patients qui développent des symptômes, nombreux sont ceux qui doivent être hospitalisés et qui nécessitent même des soins intensifs, voire décèdent.

Dans ce contexte, il existe un lien direct entre, d'une part, la nature et l'intensité des mesures qui limitent les contacts physiques rapprochés entre les personnes et, d'autre part, le nombre de patients et la pression sur le système des soins. La mesure attaquée est une forme de quarantaine préventive qui, si elle est couplée à d'autres mesures, tend à limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 en ce qu'elle prévient le risque que les patients asymptomatiques ou les patients qui ne présentent pas encore de symptômes de la maladie contaminent d'autres personnes.

B.10.6. Quant à la nature de la mesure restrictive de liberté, l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 dispose que les personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque, qui présentent un risque accru de contamination au COVID-19 ou qui ont été informées du fait qu'elles présentent un risque accru de contamination au COVID-19 doivent s'isoler durant une période déterminée à un endroit fixe. Cette obligation découle directement du décret attaqué et limite considérablement la liberté de circuler.

L'isolement ne s'accompagne pas d'une contrainte physique. L'intéressé n'est pas non plus surveillé en permanence, que ce soit par des personnes ou par des moyens techniques comme un bracelet électronique ou une caméra.

Le lieu de l'isolement n'est pas imposé par les autorités, il peut être choisi librement par l'intéressé. Ce dernier peut opter pour sa résidence principale ou pour un autre endroit adéquat

et peut donc rester isolé dans un environnement qui lui est familier. La disposition attaquée ne lie à ce choix aucune condition autre que celle de permettre un isolement effectif.

Par ailleurs, l'obligation d'isolement visée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 n'est pas une mesure absolue, contrairement à l'obligation d'isolement visée à l'article 47/1, § 1er, alinéa 1er, du même décret. En vertu de l'article 3, alinéa 4, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 « portant exécution des articles 34/1, deuxième alinéa, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 portant exécution du décret du 29 mai 2020 portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 » (ci-après : l'arrêté du 8 janvier 2021), l'isolement temporaire mentionné à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 peut en effet être levé pour un certain laps de temps, afin de permettre à l'intéressé de remplir une tâche essentielle qui ne peut être différée.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand peut, en vertu de l'article 47/1, § 2, alinéa 4, du décret du 21 novembre 2003, dispenser de l'isolement temporaire et de l'obligation de subir un test COVID-19 certaines personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque. Il s'agit plus précisément des personnes qui ne se sont rendues dans une zone à haut risque que pour une durée limitée, des personnes qui s'y sont rendues pour des raisons essentielles et des personnes dont le risque de contamination est jugé faible en raison de leur comportement dans une zone à haut risque. L'article 4 de l'arrêté du 8 janvier 2021 dispose que, par « durée limitée », il faut entendre une durée inférieure à 48 heures, que l'évaluation du risque de contamination s'effectue via l'autoévaluation reprise dans le Formulaire de localisation du passager et que quatorze catégories de personnes sont réputées séjourner à l'étranger pour des raisons essentielles.

Eu égard à ces caractéristiques, l'isolement temporaire ne peut être assimilé à une détention préventive, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes.

B.10.7. En ce qui concerne la durée de la mesure d'obligation d'isolement, la disposition attaquée impose au Gouvernement flamand de déterminer la durée de l'isolement temporaire sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation du COVID-19.

Elle précise en outre que la durée de l'isolement temporaire prend fin lorsqu'un examen révèle que l'intéressé ne représente aucun danger pour la santé publique.

En exécution de cette disposition, l'article 3, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du 8 janvier 2021 prévoit que l'isolement dure en principe dix jours à compter du dernier jour où l'intéressé s'est trouvé dans une zone à haut risque ou à partir du dernier contact ayant entraîné un risque accru de COVID-19, mais que cet isolement prend fin si l'intéressé a subi un test COVID-19 négatif au plus tôt le septième jour de l'isolement temporaire.

B.10.8. En ce qui concerne les conséquences de la mesure d'obligation d'isolement, la disposition attaquée ne contient aucune restriction quant à l'emploi du temps de l'intéressé, si ce n'est l'obligation de se faire tester. Pendant toute la durée de son isolement, l'intéressé peut accomplir toutes les activités compatibles avec cet isolement, pourvu qu'elles ne soient pas contraires à d'autres mesures qui seraient prises dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

Si l'intéressé peut télétravailler, il ne lui est pas interdit de poursuivre pleinement ses activités depuis le lieu d'isolement. Il peut en outre de manière illimitée garder le contact avec des tiers par tous les moyens de télécommunication et s'informer sans la moindre restriction.

Les personnes visées à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 qui ne respectent pas l'obligation d'isolement s'exposent, en vertu de l'article 79 de ce décret, à une amende de 26 à 500 euros et à un emprisonnement de huit jours à six mois ou à une de ces peines seulement. La question de poursuivre ou non au pénal l'auteur de l'infraction fera l'objet d'une appréciation en fait et en droit par un juge pénal indépendant et impartial.

B.10.9. En dépit du caractère sans doute intrusif d'une obligation de principe, imposée à une personne qui ne présente pas ou pas encore de symptômes de maladie, de s'isoler pendant sept à dix jours, et en dépit des possibles sanctions pénales, la mesure visée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 ne semble pas constituer une



privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les interactions entre toutes les caractéristiques de cette mesure portent *prima facie* à conclure que cette mesure devrait plutôt être considérée comme une restriction à la liberté de circulation au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'approche cumulative de ces caractéristiques ne semble pas conduire à une autre conclusion.

B.10.10. Les parties requérantes ne peuvent dès lors fonder le préjudice grave difficilement réparable qu'elles allèguent sur la thèse selon laquelle l'isolement temporaire représente une privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11. Quant à l'allégation de la troisième partie requérante selon laquelle elle doit fréquemment se rendre à l'étranger pour la santé de sa fille, il suffit de constater que le décret attaqué ne lui interdit pas d'effectuer ces voyages, mais l'oblige seulement à passer un test COVID-19 et à respecter l'obligation d'isolement. Par ailleurs, cette obligation ne s'applique que dans l'hypothèse où sa destination est indiquée comme zone à haut risque au moment de son retour.

B.12. Pour le surplus, les parties requérantes n'exposent pas de faits précis et concrets permettant d'apprécier la gravité du préjudice qu'elles allèguent.

B.13. Il découle de ce qui précède que les parties requérantes ne démontrent pas que l'application immédiate de la disposition attaquée risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Étant donné qu'il n'est pas satisfait à l'une des conditions imposées par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la demande de suspension ne peut être accueillie.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 juin 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen