



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 26/2023
du 16 février 2023
Numéros du rôle : 7494, 7505, 7526 et 7606**

En cause : les recours en 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 », introduit par Jens Hermans et autres;
- de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 2020 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », introduit par Karin Verelst;
- 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 », introduit par Jens Hermans et autres, par Maarten Roels et autres et par l'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités ».

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 janvier 2021 et parvenue au greffe le 14 janvier 2021, un recours en 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 » (publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 2020, deuxième édition) et un recours en annulation 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) ont été introduits par Jens Hermans, Karin Verelst et C.U., assistés et représentés par Me J. De Groote, avocat au barreau de Termonde.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension du même décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020. Par l'arrêt n° 88/2021 du 10 juin 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.088), publié au *Moniteur belge* du 5 octobre 2021, la Cour a rejeté la demande de suspension.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 janvier 2021 et parvenue au greffe le 26 janvier 2021, Karin Verelst, assistée et représentée par Me J. De Groote, a introduit un recours en annulation de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 2020 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (publiée au *Moniteur belge* du 24 juillet 2020).

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 mars 2021 et parvenue au greffe le 9 mars 2021, un recours en annulation du même décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020 a été introduit par Maarten Roels, John de Vreeze, Jean-Pierre Van Cauwenberghe, Viviane Van Kerckhove, Martin van Dongen, Steve Caster, Jean van Hille, Bert De Rijck, Elien Cardon, Kathy Grambergen, Annelies Beugnies, Danny Lambert, Katty Colpaert, Marjolein Maryns, Martine Wullaert, Peter Vereecke, Carine Buyens, Maria Van Schoors, Mario Denoyette, Luc Declercq, Francine Coopman, Willy Caekebeke, Sigrid Nelissen, Sandra Delperdange, Carine De Backer, Elise De Deyn, Cateline Hendrickx, Dirk Steenhout, Eddy Matthijs, Rita Van Beneden, Rufin Wauters, Veerle Van Keymeulen, Patrick De Schepper, Aurelia Verdonck, François De Wit, François Van Den Bergh, Paul De Man, Adelheid Gysel, An Van Eetvelde, Helena Lamberts-Van Assche, Liselotte Van Dooren, Jurgen Baeck, Björn De Meyer, Joeri Gantois, Marjan De Landtsheer, Martine Verhofstadt, Renate Doods, Rita De Backer, Pieter Willem de Vries, Annie Van Daele, Marie Brusselaers, Bastiaan Geysen, Ingeborg Vercammen, Nico Troch, Hildegard De Meulenaere, Inge Liesens, Peter Van der Henst, Patrick Maes, Piet De Smedt, Bernd van Hassel, Fabrice Selvi, Jeroen Franssens, Kristina Van de Gaer, Inge De Decker, Kurt van Rysseghem, Patrik Boone, Geertrui Daem, Viviane Van Kerckhove, Constance Hanssens, Jan Lanckman, Karel Schoonbaert, Marleen Pensaert, Myriam Demey, Sylvia Van Damme, Magda Libbrecht, Patrick Vandendriessche, Karen Vandendriessche, Martine Feryn, Stefaan Haezebrouck, Inés Vandewoestijne, Romain Vandewoestijne, Rita Hoornaert, Cornelia Jonckheere, Francis Jonckheere, Nancy Verschoot, Anja Thorrez, Erika Hallaert, Eva Vanooteghem, Paul Van Egghen, Willy Doom, Chris Beyaert, Katrien De Puydt, Kurt Vanlandschoot, Annemie De Bel, Bart Desmet, Gerda Van De Pontseele, Nathalie Tettelin, Dirk Deman, Geert Verhelst, Kate Verhelst, Valerie Destoop-Verbrugge, Carlos Debucquoy, Thierry Castele, Gregory Lahousse, Karl Philips, Albert Bostyn, Nick Verhulst, Veronique Claes d'Erckenteel, Danny Gaytant, Kathleen Deroo, Werner Bertels, Brigitte Schoukens, Freddy Henderix, Lydie Melsen, Paul Vandecruys, Amanda Samaey, Birgit Hederer, Geert Vandewalle, Maria-Isabel Malleiro Y Taboas, André Vegter, Veronica Van Hoet, Agnes Jonckheere, Ann Callewaert, Steven Depicker, Steven Vrancken, Bert Smets, Mieke Vriens, Elvira de Graaf, Ruud Gysen, Johannes Noldes, Sven Hellings, Carolien Damman, Nancy De Pooter, Yvonne Van Kempen, Benjamin Dewit, Dominique Van Den Broeck, Niels Ramaekers, Inge Joachims, Dominique Stulens-Lenaers, Kristof Hermans, Dennis Roovers, Rudi Princen, Marielle Lambrechts, Lieve Philips, Josy Laumen, Noël Dinjens, Ann Hendrikx, Kelly Duisters, Patrick Indekeu, Petra Gielen, Robben Van Erum, John Van Reempts, Frank Dirckx, Sascha Del Sal, Ivo Goossens,

Chantal Hoeven, Christina Delbressine, Karin Hoeven, Monique Dassen, Filip Habets, Wendy Janssen, Barbara Asprokolas, Miek Maes, Marielle Alewaters, Umile Barbieri, Jochen Bessemans, Fabrice Hamel, Karel Manshoven, Didier Steyaert, Edeltraud Cosemans, Gilda Biagina Mollo, Tiziana Gallucci, Cedric Kerkhofs, Karel Gorissen, Laura Barbieri, Rosina Micieli, Hans Pauwels, Claudia De Proft, Vik Nelissen, Catherine Keupers, Christel Copermans, Juul Vanleysen, Klaas Hoogerwaard, Marleen Marchal, Nathalie Janssen, Rafaël Eijssen, Tania Claes, Katrien Weckx, Birgit Berlanger, Jean-Luc Vanderlinden, Magda Robert, Wendy Lasseel, Ingrid Vertenten, Louis Jans, Martine Beyers, William Collett, Bert Cools, Christian Panneels, Elzbieta Oleksa, Laura Sampermans, Martine Deconinck, Alain Soffers, Liesbeth Renders, Wim Van Aelst, Veerle Mattheussen, Anne Huygh, Danielle Liesenborghs, Grietje Van den Eede, Jan De Keuster, Marleen De Braekeleer, Torsten Koch, Bart Bottu, Tom Dhaenens, Derek Vanmolecot, Clark Trappeniers, Rob Daneels, Gerd Van Kogelenberg, Hilde De Smet, Hugo Dooms, Ivar Hermans, Severine Tastenhoye, Katrien Verstraete, Agnes Feyaerts, Griet Van Roosmalen, Hans Laureyssen, Dennis Geelen, Fried'l Hermans, Ignace Van Eeckhout, Nico IJff, Leen Haagdorens, Evi Vanheel, Dirk Bastiaensen, Lutgart Hanssens, Carolien Jongbloed, Danny De Cock, Francois Bosch, Hanny Poot, Luc Geenen, Muriel Van de Steen, Danny Digneffe, Frank Peeraer, Lud Verhelst, Michel Roofthoof, Mariette Pepermans, Ann Depooter, Cynthia Wyckmans, Patricia Aarts, Simon Roelants, Sofie Declercq, Dana Van den Broek, Denise Claessens, Anne Fierlafijn, Hadewych Goetelen, Brigitte Crombez, Mark Van Wauwe, Reinhilde Goossens, Leo Van den Bossche, Philip Martens, Maria Van Gompel, Esmeralda Verlinden, Jean-Marc Ravels, Lutgart Gillis, Nancy Dhont, Carine Francken, Diederik Brees, Karel Van Hilst, Luc Van Espen, Henri Vermuyten, Thierry De Mees, Gilles Hertoghe, Gisela Dietlein, Guy Poortmans, Martine Peters, Ilse Kussé, Antonis Antoniadis, Mario Verbruggen, Chris Prime, Elisa Ventrella, Ferdinand Van Ouytsel, Katie D'haene, Brigitte Pinckaers, Joris Van Dyck, Jean-Pierre Nachtegael, Kathy Farmery, Nicole Van Essche, Sissi Uytterhoeven, Efreem Van Steenwinkel, Luc Covents, Cynthia Bogaerts, Judy Daems, Lieve Ruwet, Johan Denis, Linda Immens, Peggy Van den Bergh, Alain Van den Bergh, Anne Brouwers, Bart Schelstraete, Katrien Meeussen, Marc Michiels, Dimitri Dierckx de Casterle, Dennis Deridder, Godfried Bervoets, Linda Santana, Marijke Mateusen, Karine De Proost, Peter Sels, Henri Pollaerts, Lydia Van Gestel, Dirk Rochtus, Matej Vukas, Bob Frateur, Ilona Elfers, Griet Cockx, Gunther Valgaeren, Greet Vanthienen, Guido Beysen, Nancy de Moor, Danielle De Roover, Gerda Moorkens, Kathleen Bastiaens, Liselotte Gijssels, Loran Behits, Ronald Van Roosbroeck, Krisje Scheurweghs, Kurt Deckx, Miranda Pauwels, Peggy Engelen, Sylvie Balemans, Ken Gysbrechts, Kristel Rombouts, Linda Int Panis, Rita Blank, Peter De Bie, Jeroen Faes, Paolo Craet, Karin Sloomans, Monique Wuyts, Sandra Trevisan, Dirk Van Offel, Sandra Int Panis, Anne Dorssemont, Fabienne Claey, Guy Franck, Katrien Rommens, Nadine Van den Bergh, Elly Dekeyser, Robert Klene, Johan Van Aerschot, Rosa Boschmans, Ylvi Haass, Els Mattheeuws, Mieke Mattheeuws, Els Somers, Dien Stas, Serge Boeckx, Kervyn De Marcke Ten Dries, Andy De Geyndt, Ron Farmery, Conny Van Eycken, Gaby De Decker, Peter Lauwereys, Fabienne Sels, Marta Barandiy, Andrea Heitkamp, Karla Vannuffelen, Nadia Van Hemelrijk, Peter Vandendaele, Martina Hartmann, Godelieve Van Den Nest, Anne-Marie Sergeant, Willem Carpentier, Nathalie Borremans, Peggy Lissens, Chris Fauconnier, Carine De Neef, Marileen Janssens, Guido Crommen, Luc Desmedt, Joseph Nagy, Sheena Lee De Clercq, Inge Verjans, Victor Van de Putte, Guy Van de Putte, Joseph Brokken, Patrick Rouges, Steven Peeters, Danielle Renaut et Dirk Baeken, assistés et représentés par Me C. Knapen, avocat au barreau de Bruxelles.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension du même décret. Par l'arrêt n° 89/2021 du 10 juin 2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.089), publié au *Moniteur belge* du 20 septembre 2021, deuxième édition, la Cour a rejeté la demande de suspension.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 juin 2021 et parvenue au greffe le 23 juin 2021, l'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités », assistée et représentée par Me M. Verdussen, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation totale ou partielle du même décret de la Communauté flamande du 18 décembre 2020.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7494, 7505, 7526 et 7606 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel, Me K. Caluwaert et Me A. Van de Meulebroucke, avocats au barreau de Bruxelles (dans les affaires n^{os} 7494, 7526 et 7606);

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune, assisté et représenté par Me M. Uyttendaele, Me P. Minsier et Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles (dans l'affaire n° 7505).

Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494, 7505 et 7606 ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 7494 et 7606);

- le Collège réuni de la Commission communautaire commune.

Par ordonnance du 13 juillet 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs S. de Bethune et T. Giet, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 1er août 2022 et les affaires mises en délibéré.

À la suite des demandes de différentes parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 21 septembre 2022, a fixé l'audience au 12 octobre 2022.

À l'audience publique du 12 octobre 2022 :

- ont comparu :

. Jens Hermans et Karin Verelst, en personne (dans l'affaire n° 7494);

- . Me J. De Grootte, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7505;
- . Me M. Verdussen, pour la partie requérante dans l'affaire n° 7606;
- . Me B. Martel et Me K. Caluwaert, pour le Gouvernement flamand;
- . Me E. Jacobowitz, pour le Collège réuni de la Commission communautaire commune;
- les juges-rapporteurs S. de Bethune et T. Giet ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne l'affaire n° 7494

Quant à la recevabilité et à l'étendue du recours

A.1.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord 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 totale 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), ni l'annulation totale du décret du 10 juillet 2020 « modifiant les articles 47 et 81 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive » (ci-après : le décret du 10 juillet 2020). Il affirme que les parties requérantes ne formulent des griefs que contre l'article 2 du décret du 10 juillet 2020, en ce qu'il étend la possibilité pour un fonctionnaire-médecin d'imposer un ordre d'isolement temporaire, et contre l'article 3 du même décret, en ce qu'il instaure la possibilité pour un fonctionnaire-médecin de soumettre certaines personnes à un examen médical. Il souligne que les parties requérantes ne formulent des griefs qu'à l'encontre de l'article 2 du décret du 18 décembre 2020, qui réglemente 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 n'est recevable qu'en ce qu'il est dirigé contre les (parties de) dispositions précitées des décrets du 10 juillet 2020 et du 18 décembre 2020. En d'autres termes, le recours n'est pas recevable s'il tend également à l'annulation d'autres (parties de) dispositions. Selon le Gouvernement flamand, l'étendue du recours se limite dès lors à ces (parties de) dispositions.

A.1.2. Le Gouvernement flamand fait en outre valoir que le recours en annulation est partiellement irrecevable faute d'un exposé des moyens, que requiert pourtant 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 développe dans le cadre des moyens respectifs.

Quant au premier moyen

A.2. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par les décrets du 10 juillet 2020 et du 18 décembre 2020, de l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les droits fondamentaux cités aux 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 (ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.062), les parties requérantes soutiennent que l'article 187 de la Constitution s'oppose à ce que soit conféré au législateur décretaal 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. Elles considèrent qu'un contrôle au regard de l'article 187 de la Constitution est lié à l'examen de la légitimité de l'intervention de l'autorité publique. À leur estime, il n'est pas légitime que l'autorité publique justifie les mesures attaquées, lesquelles portent atteinte à plusieurs droits fondamentaux, en invoquant un « état d'urgence sanitaire », dès lors que ceci est justement exclu par l'article 187 de la Constitution. 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 RGPD) 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 fondé. 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 de (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 les décrets du 10 juillet 2020 et 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 estiment que l'article 47 (tel qu'il a été modifié par le décret du 10 juillet 2020) et l'article 47/1 (inséré par le décret du 18 décembre 2020) du décret du 21 novembre 2003 instaurent une privation de liberté. Elles soutiennent qu'en vertu des critères développés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (nature de la mesure, accord de l'intéressé, mode d'exécution et conséquences, durée), les mesures attaquées doivent être qualifiées de privation de liberté et non de restriction à la liberté de circuler.

Selon les parties requérantes, les mesures attaquées sont de nature à priver totalement les personnes concernées de leur liberté de circulation. Même si le Gouvernement flamand prévoit quelques exceptions à l'obligation d'isolement fixée à l'article 47/1, la règle est un isolement obligatoire, ce qui suppose que le non-isolement, autrement dit la liberté, constitue l'exception. En réalité, disent-elles, cette logique bouleverse l'État de droit, dans lequel la liberté constitue le principe de base. Le fait que l'isolement ait lieu au domicile et qu'il soit peu, voire non contrôlé importe peu à cet égard. Il n'est pas requis que l'intéressé consente à la mesure d'isolement, puisque l'obligation d'isolement s'applique indépendamment de son consentement. En ce qui concerne la mesure d'isolement contenue dans l'article 47, il est parfaitement clair, selon les parties requérantes, que l'autorité publique ordonne un isolement dont l'exécution peut en principe être imposée dans un lieu déterminé par cette autorité, au besoin à l'aide de la force publique. En ce qui concerne la mesure d'isolement contenue dans l'article 47/1, les parties requérantes constatent que, certes, le Gouvernement flamand peut prévoir des exceptions permettant aux intéressés de quitter leur résidence pour faire des courses et pour effectuer d'autres déplacements essentiels, mais que cette règle n'en constitue pas moins une privation de liberté. En outre, contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, il est question d'un contrôle systématique du respect de l'obligation d'isolement.

À cet égard, les parties requérantes, par l'intermédiaire de leur conseil, ont rempli le 12 avril 2021 un formulaire de localisation du passager (ci-après : PLF), réaliste selon elles, relatif à un séjour fictif mais à faible risque dans une « zone rouge », ce qui a donné lieu à la réception immédiate d'un SMS les informant qu'une

obligation de quarantaine était en vigueur et que le non-respect de cette obligation était passible d'une amende. Le lendemain, les autorités les ont contactées par téléphone, leur indiquant clairement qu'elles n'étaient pas autorisées à quitter le domicile et leur demandant où elles séjournent. Elles affirment que ce test démontre que l'autoévaluation signifie en fait que toute personne revenant d'une zone rouge, quel qu'ait été son comportement pendant son séjour, doit toujours être placée en isolement. Elles constatent ensuite que, le 15 avril 2021, un agent de la zone de police locale a contrôlé le respect de la quarantaine. Selon l'agent de police en question, le contrôle n'est pas aléatoire, mais systématique, sur la base de listes reçues, contrôle dont l'agent de police doit également prouver l'exécution à son supérieur hiérarchique à l'aide de matériel photographique, faute de quoi il est fait appel à l'appareil répressif. Tout ceci conduit à la conclusion qu'il est effectivement question d'une privation de liberté.

Enfin, les parties requérantes soulignent que la durée relativement brève de la mesure n'enlève rien à cette qualification. Même une mesure de courte durée peut constituer une privation de liberté.

A.5.3. 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) ainsi que 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 décrétalement 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 au moyen. Selon elles, l'article 187 de la Constitution est donc également violé.

A.5.4. Selon les parties requérantes, le décret du 10 juillet 2020 vise à permettre le placement de personnes en isolement dans tout lieu approprié sur ordre d'un fonctionnaire-médecin lorsqu'elles présentent un haut risque (article 47 du décret du 21 novembre 2003). Il étend ainsi le champ d'application à des personnes pour lesquelles une contamination n'est même pas établie avec certitude. Elles attirent l'attention sur les pouvoirs étendus du fonctionnaire-médecin ou d'une autre personne désignée par le Gouvernement flamand, qui peut ordonner l'isolement obligatoire d'une personne qui présente un haut risque, dans n'importe quel lieu, non spécifié, adapté à cet effet, même en dehors de l'hôpital, et qui peut demander l'assistance de la police pour assurer le respect de cet ordre.

Elles estiment que la réglementation attaquée constitue une privation de liberté visant à protéger préventivement la société, sans prévoir les garanties qui sont applicables dans le cadre de mesures de sécurité comparables. Une mesure de sécurité, soulignent-elles, n'en est pas moins une détention au sens de l'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le droit d'être traduit devant un juge, établi par l'article 5, paragraphe 4, de la Convention précitée, doit être respecté. Elles citent des garanties analogues contenues dans l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, dans les articles 6, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et dans l'article 12 de la Constitution, lequel n'est pas limité à une privation de liberté dans un contexte pénal. Elles observent qu'il n'est pas prévu d'intervention préalable d'un juge et que la durée de l'isolement peut être fixée à la discrétion du fonctionnaire-médecin. Même à supposer que l'ordre préalable d'un juge ne soit pas requis par la Constitution, le droit d'accès effectif au juge ne ferait pas l'objet de garanties suffisantes.

Ainsi, l'article 81 du décret du 21 novembre 2003 prévoit une procédure de recours par lettre motivée et recommandée qu'il faut adresser à un collège de recours, lequel doit rendre une décision dans les dix jours de la réception du recours, à peine de déchéance de la privation de liberté. Elles soutiennent toutefois que cette procédure n'a pas été élaborée en détail (absence, par exemple, de règles de fonctionnement et d'accès à un médecin et à un avocat de son choix) et qu'il se peut que, dans l'attente du traitement et de la décision, l'intéressé doive toujours s'isoler pendant dix jours, alors que la Constitution prévoit qu'une décision sur sa privation de liberté doit être prise dans les 48 heures.

Selon les parties requérantes, le décret du 10 juillet 2020 viole dès lors les articles 12, 13 et 23 de la Constitution, les articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 6, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Elles considèrent qu'une lecture combinée des articles 10 et 11 de la Constitution avec les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées conduit également à la même conclusion. Elles indiquent que la mesure d'isolement attaquée peut être comparée à l'admission forcée, prévue par la loi du 26 juin 1990 « relative à la protection de la personne des malades mentaux » (ci-après : la loi du 26 juin 1990). Selon les parties requérantes, les personnes soumises à la mesure de sécurité imposée par la loi précitée sont comparables aux personnes qui seraient porteuses d'une maladie contagieuse. Or, les personnes relevant de la seconde catégorie ne sont pas traitées de la même manière que celles qui relèvent de la première catégorie. Elles pointent les garanties contenues dans cette loi, notamment en ce qui concerne l'intervention préalable d'un juge.

A.5.5. En outre, l'article 3 du décret du 10 juillet 2020 prévoit un test médical obligatoire pour les personnes qui reviennent d'un séjour dans une zone à haut risque. Elles indiquent qu'il n'est pas prévu de procédure de recours, ni d'accès au juge pour les personnes qui sont soumises au test médical obligatoire. Le simple fait qu'une personne affirme revenir d'une zone à haut risque suffit pour soumettre celle-ci à une obligation de se faire tester, si nécessaire sous la contrainte, ce qui porte atteinte à l'intégrité physique. Selon les parties requérantes, une telle mesure nécessite l'intervention d'un juge par le biais d'un recours suspensif. Elles considèrent que les articles 12, 13 et 23 de la Constitution, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 187 de la Constitution sont donc également violés.

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 des articles 47 et 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 fondé.

A.6.2.2. En ordre principal, il fait valoir que l'obligation d'isolement temporaire au sens des articles 47 et 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 juste d'une restriction de liberté, qu'il convient d'apprécier 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 de la 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 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 aux articles 47 et 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 peuvent 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 aux articles 47 et 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 destinée à 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 de la 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 la 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, se sont révélées inadéquates 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 décretaal 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, laquelle 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 libération. 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 des articles 47 et 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 à la COVID-19 se place immédiatement en isolement temporaire « dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination à la 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 décrétole 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 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.

A.6.3. En ce qui concerne la violation, alléguée, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle trouve son origine dans la comparaison entre, d'une part, la réglementation attaquée et, d'autre part, la réglementation et les garanties contenues dans la loi du 26 juin 1990, le Gouvernement flamand estime que le grief n'est pas fondé.

Il estime que le fait que les personnes qui sont soumises à une mesure de protection au sens de la loi du 26 juin 1990 bénéficieraient de plus de garanties (procédurales) que celles qui sont soumises à l'article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003, ne constitue pas une violation du principe constitutionnel d'égalité. Il soutient aussi que les personnes relevant des catégories comparées ne sont pas comparables. Pour le surplus, il fait valoir que la différence de traitement découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes (recours administratif ou recours juridictionnel), ce qui, en soi, ne conduit pas à une discrimination. Il ne saurait être question d'une discrimination que si la différence de traitement découlant de l'application de règles procédurales différentes entraînait des restrictions disproportionnées des droits des personnes concernées. Par référence à ce qu'il a exposé précédemment au sujet de la constitutionnalité de la mesure administrative préventive, le Gouvernement flamand estime que les droits ne sont pas restreints de manière disproportionnée.

Il souligne en outre que les situations comparées relèvent de matières qui sont du ressort de l'autorité fédérale (loi du 26 juin 1990) ou des communautés (décret du 21 novembre 2003). La différence de traitement alléguée

résulte donc de ce que les législateurs fédéral et décentral disposent de compétences propres, de sorte que la différence de traitement n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Enfin, il n'est pas manifestement déraisonnable que des situations différentes soient traitées différemment.

A.6.4. En ce qui concerne le grief relatif à l'absence d'une intervention judiciaire lorsque l'obligation de subir un examen médical est imposée, le Gouvernement flamand estime qu'aucune des normes de référence citées n'exige qu'une mesure affectant l'intégrité physique d'une personne ne puisse être imposée que par un juge. Le Gouvernement flamand souligne que les personnes qui sont soumises à l'article 47, § 1er, 2°, du décret du 21 novembre 2003 disposent d'un recours effectif. Le fait qu'aucun recours administratif au sens de l'article 81 du décret du 21 novembre 2003 ne soit disponible ne modifie pas cette conclusion. L'ordre donné par le fonctionnaire-médecin de se soumettre à un examen médical constitue un acte administratif unilatéral individuel contre lequel l'intéressé peut, le cas échéant, introduire un recours en annulation et une demande de suspension devant le Conseil d'État (en extrême urgence ou non). En outre, toute contestation portant sur un droit subjectif relatif à l'intégrité physique peut être soumise au juge civil, en référé ou non, pour mettre un terme à l'infraction, alléguée, à ce droit.

Quant au troisième moyen

A.7.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par les décrets du 10 juillet 2020 et 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. Les parties requérantes estiment que le décret du 10 juillet 2020 a pour effet que, sur ordre d'un fonctionnaire-médecin à la suite d'une appréciation unilatérale quant à un « risque accru » potentiel, une personne peut être privée de sa liberté sans que soit prévue la possibilité d'examiner la légitimité de cet ordre. Il n'est pas inconcevable, selon elles, qu'un ordre illégitime soit donné, auquel l'intéressé doit pouvoir s'opposer. Étant donné que le citoyen doit pouvoir s'opposer à un ordre illégal et que seul le non-respect d'un ordre légal peut être punissable, le citoyen doit pouvoir savoir, sur la base des notions sur lesquelles repose un ordre, quel comportement est passible de sanctions. Selon les parties requérantes, le législateur décentral utilise des termes vagues tels que « risque accru » ou « tout lieu approprié à cet effet ».

A.7.3. Elles soutiennent ensuite que l'incrimination, établie par le décret du 18 décembre 2020, 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 à cet effet. 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 définition 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 fondé. 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°, du décret du 21 novembre 2003), à savoir 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°, 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^o, 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 les décrets du 10 juillet 2020 et du 18 décembre 2020, des articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 23, de la Constitution.

A.9.2. Elles soutiennent, dans une première branche, que le législateur décrétole 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 s'applique 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 une 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 fondé. 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 de la COVID-19, pour prévenir un risque réel de dommages graves, voire de décès, pour autrui.

Il estime également que le quatrième moyen, en sa seconde branche, 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 que n'ait pas été prévue 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 RGPD.

A.11.2. Les parties requérantes font valoir que le décret du 18 décembre 2020 prévoit un partage étendu des données médicales personnelles avec un large cercle d'acteurs et que cette réglementation a été adoptée sans que le projet de décret ait été soumis pour avis à l'Autorité de protection des données. Par ailleurs, elles estiment 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 du 25 août 2020).

Ni l'accord de coopération du 25 août 2020 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 du 25 août 2020 (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 du 25 août 2020 – en ce qu'elles font 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 du 25 août 2020, 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 du 25 août 2020. 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 du 25 août 2020, 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 RGPD. Ainsi, le législateur décretaal 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 PLF 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 décretaal 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 RGPD.

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, de manière non structurée, des inquiétudes quant aux 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 destinée à la transmission de 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, du 25 août 2020. 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, du 25 août 2020.

Pour autant que de besoin, le Gouvernement flamand souligne que le décret, attaqué, du 18 décembre 2020 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 du reste à celles qui sont énumérées dans l'accord de coopération du 25 août 2020 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 à la 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 au respect de 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 RGPD reste toujours applicable, de sorte que les intéressés peuvent directement y puiser leurs droits, le cas échéant. L'affirmation relative à l'authenticité du PLF 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 à caractère personnel avec les communes ne porte pas atteinte au principe de limitation de la finalité. Certes, reconnaît-il, l'accord de coopération du 25 août 2020 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 du 25 août 2020. 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 » prise par un enquêteur de terrain. En outre, des mesures adéquates ont été prises pour garantir une protection

suffisante des données à caractère personnel traitées. Le Gouvernement flamand a par exemple pris des mesures techniques et organisationnelles supplémentaires.

Quant au sixième moyen

A.13. Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation, par le décret du 10 juillet 2020, des articles 12, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 1er, 3, 4, 6, 7, 8 et 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 3, 5, 8 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.14. Elles soutiennent que les personnes qui reviennent d'une zone à haut risque et dont on ne sait si elles sont infectées peuvent être soumises, sans aucune possibilité de différenciation et sans qu'un juge intervienne, à une mesure de contrainte (elles renvoient à ce sujet à l'article 46, 3°, du décret du 21 novembre 2003), à savoir un examen médical obligatoire, qui, selon elles, donne également lieu à un traitement de données. Elles affirment que les données sur la base desquelles il est déterminé si une personne revient d'une telle zone et si elle peut être privée de sa liberté ne sont pas fiables et que les critères permettant de désigner une telle zone ne sont pas clairs. Elles considèrent dès lors que soumettre des personnes qui reviennent d'une zone à haut risque à un examen médical obligatoire viole les normes de référence précitées.

A.15.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen est irrecevable, dès lors qu'il n'y est pas clairement exposé en quoi et dans quelle mesure les dispositions attaquées du décret du 10 juillet 2020 violent les normes de référence citées.

A.15.2. En ordre subsidiaire, il estime que le sixième moyen, en ce qu'il aurait une portée différente des autres moyens, manque en fait et en droit et n'est dès lors pas fondé.

Il souligne que les parties requérantes font une lecture erronée de l'article 46, 3°, du décret du 21 novembre 2003, qui n'est pas applicable à l'examen médical en cause, mentionné à l'article 47, § 1er, 2°, du décret du 21 novembre 2003. Selon lui, l'article 47, § 1er, 2°, précité prévoit uniquement que les fonctionnaires-médecins peuvent soumettre les personnes qui reviennent d'une zone à haut risque à un examen médical en leur donnant l'ordre de se présenter pour subir cet examen. Il s'agit d'une obligation, dès lors que le non-respect de celle-ci peut être sanctionné. Selon le Gouvernement flamand, il ne s'agit en aucun cas de tests médicaux qui pourraient être effectués sans l'accord de l'intéressé, et encore moins qui pourraient être imposés sous la contrainte physique. Enfin, il relève que les parties requérantes négligent de préciser les normes de référence dont il découlerait qu'une obligation d'intervention du juge serait nécessaire pour vérifier notamment si l'intéressé relève bien de la catégorie de personnes visée.

En ce qui concerne l'affaire n° 7505

Quant à l'intérêt

A.16. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune fait valoir que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis en droit, étant donné qu'elle ne démontre pas concrètement qu'elle est affectée personnellement, directement et défavorablement par l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 2020 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 17 juillet 2020). Le Collège réuni s'oppose à l'intérêt allégué, en ce qu'il serait purement hypothétique et constituerait une action populaire. Ainsi, la partie requérante ne démontre pas qu'elle relève d'une des catégories de personnes visées par la norme attaquée. Elle n'apporte pas non plus la preuve (1) qu'une mesure aurait été prise par un médecin-inspecteur d'hygiène au détriment de la partie requérante, (2) qu'elle a prévu ou effectué un séjour dans une zone rouge pour une durée de plus de 48 heures et pour lequel aucun formulaire d'autoévaluation n'a été rempli, ou (3) d'un contact à haut risque récent.

A.17. La partie requérante rétorque que la Cour a déjà admis l'intérêt à un recours en annulation dans des affaires analogues. Elle renvoie ainsi à des arrêts de la Cour dont il ressortirait que, si une disposition prévoit des sanctions pénales, comme les mesures attaquées le font en l'espèce, l'intérêt est suffisamment établi et la situation personnelle de la partie requérante ne doit pas être examinée. Elle soutient qu'à moins que le Collège réuni souhaite

argumenter que la partie requérante ne pourrait en aucun cas être une personne soumise à la quarantaine sanctionnée pénalement, l'intérêt est suffisamment démontré.

Quant au premier moyen

A.18 La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par l'ordonnance du 17 juillet 2020, de l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les droits fondamentaux cités aux autres moyens dans l'affaire n° 7505.

A.19. La partie requérante reprend, dans le premier moyen, des arguments qu'elle a également fait valoir, *mutatis mutandis*, dans le premier moyen de l'affaire n° 7494. Elle estime que l'ordonnance du 17 juillet 2020, en ce qu'elle étend le nombre de personnes concernées et en ce qu'elle instaure une privation de liberté automatique (isolement ou obligation de se mettre en quarantaine), sans prévoir des voies de recours ni une mise en balance concrète, suspend de manière générale les droits fondamentaux des citoyens. Elle fait plus spécifiquement valoir que les dispositions attaquées de l'ordonnance du 17 juillet 2020 confirment, tant par leur libellé que par leurs travaux préparatoires, que les mesures ont été prises en raison de la pandémie et qu'elles demeurent applicables tant que l'état d'urgence sanitaire est en vigueur, et sont dès lors fondées sur l'idée d'une sorte d'état d'urgence, ce qui est pourtant interdit par l'article 187 de la Constitution.

A.20. En ordre principal, le Collège réuni fait valoir que le premier moyen est irrecevable, en ce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler la norme attaquée au regard de l'article 187 de la Constitution. La thèse de la partie requérante selon laquelle l'article 187 de la Constitution porterait sur les dispositions du titre II de la Constitution, de sorte qu'il est implicitement contenu dans l'article 1, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, ne saurait être suivie. Ni le Constituant ni le législateur spécial n'envisageaient un contrôle direct au regard de l'article 187 de la Constitution. L'irrecevabilité vaut également dans la même mesure en ce qui concerne les autres moyens pris de la violation de l'article 187 de la Constitution. En outre, le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation des droits contenus dans le titre II de la Constitution. Le Collège réuni considère que la partie requérante a omis d'expliquer pourquoi et de quelle manière ces droits auraient été violés.

A.21. En ordre subsidiaire, le Collège réuni estime que le premier moyen n'est pas fondé. Il n'est en effet nullement démontré que l'ordonnance du 17 juillet 2020 proclamerait un état d'urgence juridique. Le Collège réuni souligne qu'il y a lieu de faire la distinction entre un état d'urgence de fait, d'une part, et un état d'urgence juridique, d'autre part. Conformément à l'article 187 de la Constitution, cette dernière ne peut être suspendue, indépendamment de l'existence d'un état d'urgence de fait. Ceci n'empêche pas les autorités compétentes de prendre des mesures pour remédier à un état d'urgence de fait. Dans ce cadre, les droits fondamentaux peuvent faire l'objet de restrictions, pour autant que celles-ci soient justifiées et qu'elles puissent être soumises à un contrôle juridictionnel.

Selon le Collège réuni, les mesures attaquées, qui ont été prises dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire, n'emportent pas une suspension de droits fondamentaux, de sorte qu'elles doivent être analysées selon le schéma de contrôle classique en ce qui concerne les restrictions de droits fondamentaux : légitimité, nécessité et proportionnalité. La circonstance que la partie requérante peut introduire un recours en annulation contre l'ordonnance du 17 juillet 2020 démontre qu'il n'est pas question d'une suspension de droits fondamentaux.

Quant au deuxième moyen

A.22. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par l'ordonnance du 17 juillet 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.23.1. Dans la première branche, la partie requérante estime que la norme attaquée tend à permettre le placement de personnes en isolement, sur ordre du médecin-inspecteur d'hygiène, lorsqu'elles ont été potentiellement infectées à la suite d'un contact avec une personne infectée. Par ailleurs, l'ordonnance attaquée vise à placer automatiquement en quarantaine les personnes qui reviennent d'une « zone rouge » et les personnes de contact présentant un profil à haut risque. La partie requérante soutient que les mesures s'apparentent à une

privation de liberté visant à protéger préventivement la société (une mesure de sécurité), sans toutefois prévoir les garanties procédurales nécessaires, alors que de telles garanties existent effectivement dans le cadre de mesures de sécurité analogues qui sont applicables aux malades mentaux.

Elle soutient que l'article 12 de la Constitution garantit la liberté d'aller et venir, laquelle n'est pas limitée à un contexte pénal. Elle indique qu'une mesure de sécurité telle qu'une quarantaine n'en constitue pas moins une détention au sens de l'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le droit d'être traduit devant un juge, établi par l'article 5, paragraphe 4, de la Convention précitée, doit être respecté, afin que celui-ci contrôle la mesure. Elle observe que des garanties analogues découlent de l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 6, 7 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 12 de la Constitution, lequel n'est pas limité à une privation de liberté dans un contexte pénal.

Tout d'abord, elle pointe le fait que le médecin-inspecteur d'hygiène n'est en rien limité dans sa faculté de faire exécuter son ordre de quarantaine obligatoire. À ce sujet, elle renvoie aux articles 10, 13 et 14, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 « relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 2007), qui confèrent les compétences les plus étendues pour assurer le respect de l'isolement ou de la quarantaine, si nécessaire à l'aide de la force publique. Ainsi, le médecin-inspecteur d'hygiène peut même décider à son entière discrétion quand la privation de liberté prend fin. Il n'est par ailleurs plus nécessaire qu'il y ait une infection, de sorte que quasiment tout citoyen, même non infecté, peut être détenu sans qu'un juge puisse intervenir et sans que des garanties procédurales soient prévues. Pourtant, la Constitution exige que toute détention de plus de 48 heures fasse préalablement l'objet d'un ordre du juge. Elle affirme que, même si la Constitution n'exigeait pas un tel ordre préalable, les garanties procédurales ne seraient pas suffisantes. En effet, aucun juge ne peut contrôler le caractère raisonnable ou véridique des notions de « contact avec une personne infectée » et de « personne de contact présentant un profil à haut risque » utilisées par le législateur ordonnancier.

Elle souligne en outre que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, une privation de liberté au sens de l'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme ne peut être un remède ultime que lorsque tous les autres moyens ont été épuisés. Selon elle, il y a lieu de vérifier au cas par cas s'il est effectivement question d'une maladie infectieuse qui présente un réel danger pour la société et si d'autres mesures, moins drastiques, sont possibles. En dépit des exigences précitées, le législateur ordonnancier a estimé que les personnes qui reviennent d'une zone rouge doivent se mettre en quarantaine, sans que doive être apportée la preuve de l'infection et sans que d'autres garanties soient prévues, telles que l'intervention d'un juge. De plus, le législateur ordonnancier a également étendu la quarantaine à la personne de contact présentant un profil à haut risque. La partie requérante conteste la position implicite du législateur ordonnancier selon laquelle la disposition conventionnelle précitée ne serait pas applicable en raison des circonstances exceptionnelles (ce qui, selon elle, renvoie à un état d'urgence).

A.23.2. Dans la deuxième branche, la partie requérante affirme, en ordre subsidiaire, que les mesures de quarantaine attaquées sont comparables à l'admission forcée au sens de la loi du 26 juin 1990. Elle souligne que la Cour européenne des droits de l'homme fait explicitement le lien entre les personnes atteintes d'une déficience mentale et les personnes infectées et que des critères analogues sont applicables. Ainsi, il y a lieu de démontrer qu'il est question d'une maladie mentale ou d'une infection, que la nature de la maladie ou de l'infection justifie un enfermement et que la durée de l'enfermement forcé dépend de la persistance de l'affection. Elle estime que les personnes auxquelles une mesure de sécurité est applicable conformément à la loi du 26 juin 1990 sont comparables aux personnes atteintes d'une maladie infectieuse, mais qu'elles sont traitées différemment. Il s'agit en effet dans les deux cas de personnes qui peuvent présenter un danger pour autrui et qui, en raison d'une situation médicale, doivent être isolées.

Renvoyant aux articles 2, 4 et 7 de la loi du 26 juin 1990, qui prévoient notamment une intervention judiciaire rapide et une désignation d'office d'un avocat et d'un médecin-psychiatre, elle soutient que les mesures attaquées sont en contradiction flagrante avec les garanties contenues dans la loi du 26 juin 1990. Elle estime qu'il est donc question d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.23.3. Dans une troisième branche, elle critique l'absence totale d'une voie de recours ou d'un accès au juge (garantis par les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme) pour contester l'obligation automatique de se mettre en quarantaine, l'intéressé pouvant être sanctionné s'il ne se prive pas lui-même de sa liberté. L'article 5, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit que quiconque est privé de sa liberté, comme en cas de mise en quarantaine obligatoire, doit en connaître les raisons,

de sorte qu'une non-communication de ces raisons le prive de son accès au juge ou à un recours effectif. Le législateur ordonnancier n'a pas prévu de notification formelle ni une quelconque motivation. Elle estime qu'en ce que la mise en quarantaine est obligatoire sans qu'existe la moindre voie de recours contre toute notification ou qualification, automatique ou non, en tant que personne au sens de l'ordonnance attaquée, cette mesure est inadmissible.

Elle fait valoir en outre que le non-respect de l'obligation de se mettre en quarantaine constitue en soi une infraction, qui peut entraîner des poursuites pénales ou un ordre de quarantaine de la part du médecin-inspecteur d'hygiène, ce qui revient à une détention provisoire inappropriée visant à prévenir une infraction. Dans ce dernier cas, il est question, selon elle, d'une détention au sens de l'article 5, paragraphe 1, c), de la Convention européenne des droits de l'homme, soit parce qu'il existe une présomption que la personne a commis l'infraction, soit parce qu'il est jugé nécessaire de l'empêcher d'ignorer l'obligation de quarantaine et donc de commettre une infraction. Elle dénonce l'absence d'une possibilité de traduire l'intéressé devant le juge.

A.23.4. Enfin, ce qui précède entraîne également une violation de l'article 187 de la Constitution, selon la partie requérante.

A.24. En ordre principal, le Collège réuni fait valoir que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation des dispositions de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Étant donné que la partie requérante ne démontre pas de point de rattachement entre sa situation et le droit de l'Union européenne et qu'elle n'expose 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. Selon le Collège réuni, la partie requérante n'expose pas non plus pourquoi précisément l'article 23 de la Constitution et l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme seraient violés. Le deuxième moyen aussi est irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation de ces dispositions.

A.25.1. Le Collège réuni estime en tout cas que les mesures attaquées n'ont pas fait naître une privation de liberté ou une détention au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 12 de la Constitution, l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 9 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont donc pas applicables.

Le Collège réuni soutient que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme est uniquement applicable en cas de privation de liberté effective et que cette disposition n'offre donc pas de protection contre une simple limitation de la liberté physique d'une personne. Il découle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la distinction entre une privation de liberté et une restriction de liberté au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme est établie en fonction du degré et de l'intensité de la mesure, compte tenu de la situation concrète. À cet égard, il y a lieu de tenir compte également de différents facteurs tels que la nature, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure, ainsi que la manière dont cette mesure a été prise. Renvoyant à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Collège réuni estime que l'obligation de demeurer dans un endroit déterminé ou l'interdiction de quitter un lieu déterminé ne constitue pas une privation de liberté, mais doit plutôt être examinée au regard de l'article 2 du Protocole n° 4.

Selon le Collège réuni, les articles 13 et 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 ont vu le jour dans des circonstances particulièrement exceptionnelles. Depuis mars 2020, la pandémie de COVID-19 a causé une crise sanitaire sans précédent qui a nécessité des mesures exceptionnelles pour lutter contre le virus. Dans cette optique, la quarantaine visée aux articles 13, 2°, et 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 constitue une mesure nécessaire. Il s'agit d'une mesure administrative préventive qui est essentielle pour permettre d'éviter la propagation incontrôlée du virus SARS-CoV-2 parmi la population. Le Collège réuni soutient que la mesure de quarantaine n'est pas une mesure répressive, mais une mesure administrative préventive. Tant par sa nature que par son intensité, cette mesure n'est pas comparable à une privation de liberté en matière pénale ni à une condamnation à une peine d'emprisonnement : les intéressés choisissent en principe eux-mêmes le lieu le plus approprié pour passer leur quarantaine; il n'y a pas de contrôle systématique et aucun obstacle physique n'empêche de mettre fin à la quarantaine de manière autonome; en fin de compte, les intéressés choisissent eux-mêmes de se tenir ou non à cette obligation et les normes attaquées ne les empêchent pas de quitter le lieu de quarantaine; conformément à l'article 3 de l'arrêt du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 octobre 2020 « portant exécution de l'article 13/1, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de

prévention en santé et abrogeant l'arrêté du 4 août 2020 du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant exécution de l'article 13/3, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », il est permis d'effectuer certaines activités essentielles sans qu'une autorisation préalable soit nécessaire; la quarantaine est temporaire et la durée est fixée par le médecin-inspecteur d'hygiène, compte tenu des connaissances scientifiques les plus récentes; les intéressés ne sont pas empêchés d'entretenir des contacts sociaux par le biais de divers canaux de communication, qui restent disponibles sans restriction. Le Collège réuni estime dès lors qu'il n'est pas question d'une privation de liberté.

Selon le Collège réuni, la critique formulée par la partie requérante au sujet de l'article 14 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 est irrecevable, en ce que cette disposition ne fait pas l'objet ni ne peut faire l'objet du recours présentement examiné. Par ailleurs, les prétendues compétences du médecin-inspecteur d'hygiène ne sont pas illimitées. Ainsi, il n'est pas possible de forcer, par la contrainte physique, une personne à rester dans un lieu déterminé. Le seul pouvoir du médecin-inspecteur d'hygiène consiste en effet à donner un ordre à des personnes, qui se mettent ensuite en quarantaine sous leur propre responsabilité, dans un lieu qu'elles ont librement choisi. La circonstance que, lors de l'élaboration des mesures attaquées, le législateur ordonnancier a renvoyé à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 25 janvier 2005 en cause de *Enhorn c. Suède* (ECLI :CE :ECHR :2005 :0125JUD005652900), qui traite de l'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme, ne signifie pas qu'il est question d'une privation de liberté. Selon le Collège réuni, la situation examinée dans l'arrêt précité diffère de la situation présentement examinée.

A.25.2. En ordre subsidiaire, le Collège réuni soutient que, même à supposer qu'il soit question d'une privation de liberté au sens de la disposition conventionnelle précitée, la mesure attaquée est en tout cas légitime. L'article 5, paragraphe 1, e), de la Convention européenne des droits de l'homme permet la détention de personnes dans le but de prévenir la propagation d'une maladie contagieuse, aux conditions cumulatives suivantes : d'une part, la propagation de la maladie contagieuse doit présenter un danger pour la société et, d'autre part, la détention doit constituer le remède ultime pour empêcher la propagation parce que des mesures moins radicales ont été envisagées mais jugées insuffisantes pour protéger la santé publique. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de telles mesures de détention ne se limitent pas aux personnes contagieuses, mais peuvent également viser les personnes potentiellement contagieuses.

Selon le Collège réuni, l'obligation de quarantaine temporaire satisfait aux exigences de la jurisprudence. On déplore en effet un nombre élevé de décès liés à la COVID-19. La contagiosité du virus SARS-CoV-2, combinée au risque de décès et au taux d'occupation dans les hôpitaux, met une pression énorme sur le système de santé et représente un risque de saturation réel si aucune mesure n'est prise. Il est donc satisfait à la première condition contenue dans la jurisprudence. Par ailleurs, le Collège réuni estime qu'il est également satisfait à la seconde condition, dès lors que l'obligation de quarantaine doit être considérée comme le remède ultime. En effet, avant l'adoption de la mesure attaquée, d'autres mesures urgentes, moins drastiques, ont été prises pour contenir la pandémie. Selon la phase de la pandémie dans laquelle on se trouve, ces mesures emportent des restrictions plus ou moins radicales sur le plan de la liberté de circulation personnelle. À cet égard, le Collège réuni renvoie au « *lockdown light* » introduit en mars 2020. Les déplacements ou voyages non essentiels étaient interdits. Dans une phase ultérieure, lorsque les chiffres de contamination et d'hospitalisation ont baissé, les mesures ont été assouplies et les déplacements dans le pays et voyages à l'étranger, entre autres, ont été à nouveau possibles. Étant donné que cet assouplissement fait naître le risque d'une nouvelle augmentation du nombre de cas de COVID-19, un système de quarantaine a été mis en place pour les voyages à destination de zones rouges à l'étranger. Cette réglementation, qui résulte du reste d'une concertation entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ménage un équilibre équitable entre, d'une part, l'intérêt général, en particulier la protection de la santé publique, et, d'autre part, les intérêts personnels des citoyens individuels.

A.26. En ce qui concerne la deuxième branche, le Collège réuni conteste la comparabilité entre les personnes qui doivent se mettre temporairement en quarantaine et les personnes qui subissent une admission forcée au sens de la loi du 26 juin 1990. Les personnes qui ont été directement en contact avec une source d'infection, qui reviennent d'une zone rouge ou qui présentent un profil à haut risque et qui, en prévention de la propagation du virus contagieux, doivent se mettre en quarantaine dans un lieu de leur choix ne sauraient être comparées aux personnes atteintes d'une maladie mentale, qui se trouvent dans une situation présentant un danger pour elles-mêmes et pour autrui et qui doivent dès lors être admises dans un service qu'elles ne peuvent pas quitter.

Le Collège réuni considère que les deux catégories de personnes sont fondamentalement différentes. Les personnes relevant de la première catégorie ne sont pas atteintes d'une maladie mentale, alors que les personnes relevant de la seconde catégorie le sont. Les personnes relevant de la seconde catégorie sont bien plus vulnérables et doivent dès lors être protégées par des garanties et des soins supplémentaires. En outre, l'exécution de la

quarantaine ne peut pas non plus être comparée à l'exécution de l'admission forcée dans un service psychiatrique : dans le premier cas, le choix de l'endroit est libre, alors que, dans le second cas, c'est l'administration qui choisit l'endroit; il n'y a pas de contrôle dans le premier cas, mais bien dans le second; on peut quitter l'endroit dans le premier cas, alors que, dans le second, on ne peut pas tout simplement quitter le service psychiatrique; dans le premier cas, on peut interrompre la quarantaine pour se déplacer afin d'effectuer des activités essentielles, alors qu'on ne peut pas interrompre l'admission forcée de son plein gré. Il est justifié que les deux catégories de personnes soient traitées différemment. De plus, la différence de traitement qui résulte de l'ordonnance attaquée poursuit un objectif légitime. Les mesures sont également pertinentes pour la réalisation de cet objectif, étant donné qu'elles contribuent à limiter le nombre de contacts physiques, lesquels sont vecteurs de propagation du virus. Les mesures attaquées sont aussi nécessaires à la réalisation de l'objectif, selon le Collège réuni. En raison des assouplissements en matière de déplacements et de voyages, le risque de contaminations, dû principalement aux voyages à destination de zones rouges, devait être compensé par des tests et des quarantaines obligatoires. Selon le Collège réuni, les mesures attaquées ne produisent pas non plus des effets disproportionnés. L'obligation de quarantaine est limitée à des personnes spécifiques, elle n'est pas absolue, elle doit être effectuée dans un lieu à choisir librement, elle ne fait pas l'objet d'un contrôle systématique, il n'y a pas d'obstacles empêchant de quitter le lieu de quarantaine et cette obligation n'empêche pas d'entretenir des contacts sociaux par des moyens de communication. Le Collège réuni conclut qu'il n'est pas question d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.27. En ce qui concerne la troisième branche, qui porte sur l'accès au juge et sur les recours effectifs, le Collège réuni affirme, en ordre principal, que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable, dès lors qu'aucune privation de liberté n'est en cause. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable non plus, dès lors qu'il n'est pas question de litiges relatifs à des droits et obligations de caractère civil, ni de l'appréciation du bien-fondé d'une action introduite. En ordre subsidiaire, il ne peut pas non plus être fait application de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui constitue d'ailleurs une *lex specialis* par rapport à l'article 13 de la même Convention. Étant donné que l'obligation imposée par l'ordonnance attaquée n'implique ni une arrestation ni une détention effective, à savoir une privation de liberté imposée par l'autorité publique, laquelle veille au respect de celle-ci, un contrôle juridictionnel n'est, selon le Collège réuni, nullement nécessaire pour décider d'une libération. Les personnes qui doivent se mettre en quarantaine décident au final elles-mêmes de leur libération, certes sur la seule base de leur propre responsabilité. Elles doivent tenir compte du fait qu'elles s'exposent potentiellement à des sanctions pénales s'il est établi qu'elles n'avaient pas de motif légitime pour mettre fin prématurément à la quarantaine ou pour sortir. Le cas échéant, le droit d'accès au juge et le droit à un recours effectif contre les poursuites pénales, au moyen des voies de recours prévues par le droit pénal et par le droit de la procédure pénale, restent tout de même garantis.

Selon le Collège réuni, l'obligation d'information, qui résulte de l'article 5, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est pas non plus violée. En ordre principal, le Collège réuni affirme qu'il n'est pas question d'une privation de liberté, de sorte que les garanties prévues à l'article 5 de la Convention précitée ne sont pas applicables. En ordre subsidiaire, la disposition conventionnelle précitée n'est pas violée. L'article 5, paragraphe 2, de la Convention précitée n'exige pas que le législateur ordonnancier prévoie explicitement la notification formelle des motifs de la privation de liberté. Il suffit que les motifs soient communiqués dans les plus brefs délais à l'intéressé. Tel est le cas en l'espèce, puisque les décisions du médecin-inspecteur d'hygiène sont communiquées à l'intéressé par écrit dans un délai de 24 heures (article 7, § 1er, de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 23 avril 2009 « relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles »). Les décisions doivent mentionner le contenu, la durée et les motifs de la mesure. En outre, les personnes présentant un profil à haut risque sont informées par le biais du suivi des contacts, et les personnes qui reviennent d'une zone rouge reçoivent, après avoir rempli un PLF et l'autoévaluation, un SMS leur indiquant qu'elles reviennent d'une zone rouge et elles connaissent donc le motif de leur obligation de quarantaine.

En ordre subsidiaire, le Collège réuni considère qu'en ce que les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme sont affectés par l'ordonnance attaquée, les mesures servent un objectif légitime, sont pertinentes et nécessaires et ne produisent pas des effets disproportionnés, ainsi qu'il a déjà été exposé.

Enfin, le Collège réuni relève que la partie requérante énonce des inexactitudes de fait et de droit en affirmant que le respect de la quarantaine serait imposé par voie répressive, ou même par voie de détention provisoire. Le Collège réuni répète qu'il n'y a pas de contrôle systématique du respect de la quarantaine et indique que le constat

du non-respect de la quarantaine n'entraîne pas automatiquement une enquête pénale. Si une détention provisoire était imposée, elle ne serait certainement pas imputable à l'ordonnance attaquée.

Quant au troisième moyen

A.28. La partie requérante prend un troisième moyen de la violation, par l'ordonnance attaquée, 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.29. Elle soutient que l'incrimination du non-respect de l'obligation de se mettre en quarantaine (ordonnée ou automatique), prévue à l'article 15 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, viole le principe de la sécurité juridique, en ce que le législateur ordonnancier a établi les obligations de quarantaine sous-jacentes sur la base de notions vagues. La partie requérante estime que l'ordonnance attaquée a pour effet de créer une situation dans laquelle toute personne, sur ordre d'un médecin-inspecteur d'hygiène fondé sur une appréciation unilatérale d'un risque, peut être privée de sa liberté sans avoir la possibilité de faire contrôler la légitimité de cet ordre. Selon elle, il n'est pas inconcevable qu'un ordre illégitime soit donné, auquel l'intéressé doit pouvoir s'opposer. Étant donné que le citoyen peut s'opposer à un ordre illégitime et que seul le non-respect d'un ordre légitime peut être punissable, le citoyen doit pouvoir savoir quel comportement est punissable, sur la base des notions qui fondent un tel ordre. Elle soutient que, dans le cadre du pouvoir conféré au médecin-inspecteur d'hygiène d'ordonner la quarantaine (article 13 de l'ordonnance du 19 juillet 2007), le législateur ordonnancier utilise des termes vagues tels que « contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination », si bien que les critères légaux permettant de donner cet ordre ne sont pas assez clairs.

Elle indique par ailleurs que, dans le cadre de l'obligation de se mettre en quarantaine aussi (article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007), des notions vagues telles que « profil à haut risque » ou « zone rouge » sont utilisées. Le citoyen ne connaît pas les critères que le Service public fédéral Affaires étrangères utilise pour déterminer une « zone rouge », ni comment il est censé savoir qu'il revient d'une telle zone. Elle soutient que cette incrimination est interprétée unilatéralement par le Service public fédéral, sans qu'il existe des directives à cette fin. Un aspect essentiel de la définition du comportement punissable et de la prévisibilité est ainsi laissé à l'arbitraire d'un service public. Elle considère que, sous cet angle, l'obligation de se mettre en quarantaine, dont le non-respect est punissable, n'a pas été définie de manière suffisamment précise.

A.30. Le Collège réuni estime que l'ordonnance attaquée n'est pas contraire au principe de légalité en matière pénale. Les mesures administratives préventives imposées par l'article 2 de l'ordonnance attaquée ne prévoient en effet pas d'incrimination. Seul l'article 15 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 a pour effet de rendre punissable le non-respect de l'obligation de test et de quarantaine. Selon le Collège réuni, l'article 15 précité est très clair et les articles 13 et 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 permettent parfaitement de savoir quelles sont les mesures auxquelles il faut donner suite et quelles sont les mesures dont il ne faut pas empêcher ou entraver l'exécution.

En ce qui concerne la définition et l'interprétation des notions de « zone rouge », de « personne de contact présentant un profil à haut risque » et de « quarantaine », le Collège réuni renvoie à ce qui est exposé dans les travaux préparatoires. Les intéressés peuvent donc savoir quels actes et/ou négligences peuvent engager leur responsabilité pénale. Pour le surplus, le Collège réuni considère que le principe de légalité n'exige pas que l'on puisse prendre connaissance des critères sur la base desquels une zone rouge est déterminée. Il suffit que les intéressés sachent qu'ils sont soumis à une obligation de test et de quarantaine s'ils reviennent d'une telle zone. Ils peuvent facilement le vérifier en ligne.

Quant au quatrième moyen

A.31. La partie requérante prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, par l'ordonnance du 17 juillet 2020.

A.32. Dans la première branche, elle soutient que le législateur ordonnancier n'a pas prévu une assistance sociale, médicale et juridique suffisante et que l'article 23 de la Constitution est donc violé. L'obligation d'isolement vaut ainsi sans que soit prévue la moindre forme d'aide sociale, médicale ou juridique. Elle souligne

l'absence d'une compensation financière en cas de perte de revenus, ainsi que l'absence d'autres formes de soutien, lorsque l'obligation automatique de se mettre en quarantaine est applicable. Elle estime que l'obligation d'isolement est un automatisme, sans la moindre évaluation médicale concrète, ni possibilité d'ajustement ou d'exception en raison d'une situation particulière.

Dans la seconde branche, elle considère que les articles 10 et 11 de la Constitution sont également violés parce que la réglementation attaquée n'établit aucune distinction et traite tous les citoyens de la même manière. Ainsi, il n'est pas prévu d'exception à l'obligation de quarantaine pour les personnes qui se trouvent dans une situation particulière.

A.33.1. Le Collège réuni considère que l'obligation de quarantaine temporaire imposée par l'ordonnance attaquée 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, celle-ci n'est pas imputable aux dispositions attaquées. En outre, la partie requérante n'expose pas en quoi les personnes en quarantaine temporaire obligatoire n'auraient plus droit à l'assistance précitée, dont relèvent le système de sécurité sociale, les infrastructures de soins et l'assistance juridique. À supposer qu'il soit question d'une restriction des droits garantis à l'article 23 de la Constitution, le Collège réuni rappelle que les mesures attaquées poursuivent un objectif légitime, sont pertinentes et nécessaires et ne produisent pas des effets disproportionnés, ainsi qu'il a déjà été exposé dans le cadre des moyens précédents.

A.33.2. Le Collège réuni estime que la seconde branche est irrecevable, faute d'exposé. Ainsi, on n'aperçoit notamment pas clairement quelles sont les catégories de personnes à comparer. Par ailleurs, le Collège réuni soutient que les mesures attaquées poursuivent un objectif légitime, sont pertinentes et nécessaires et ne produisent pas des effets disproportionnés.

Quant au cinquième moyen

A.34. La partie requérante prend un cinquième moyen de la violation, par l'ordonnance du 17 juillet 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 RGPD.

A.35. La partie requérante estime qu'il est évident que l'ordonnance attaquée implique également le traitement (entre autres, la demande et la transmission) de données personnelles médicales.

Elle soutient que le traitement des données à caractère personnel d'une « personne de contact présentant un profil à haut risque » ou de personnes qui reviennent d'une zone rouge est toutefois dépourvu de fondement juridique. En ce qui concerne la première catégorie de personnes, il semble que la notion ne corresponde pas nécessairement à la description d'une des catégories de personnes définies dans l'accord de coopération du 25 août 2020. En ce qui concerne la seconde catégorie de personnes, on ne trouve même aucun fondement dans l'accord de coopération du 25 août 2020. Cet accord ne règle en aucune manière le traitement des données de personnes revenant d'une « zone rouge ». Pourtant, ces personnes doivent obligatoirement se faire tester et se mettre en quarantaine pour une durée qui est déterminée par le médecin-inspecteur d'hygiène. Elle relève que l'article 21 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 » (ci-après : l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020) prévoit la collecte des données de personnes qui reviennent d'une zone rouge à l'aide du PLF et leur enregistrement dans la base de données I visée dans l'accord de coopération du 25 août 2020. Or, l'accord de coopération du 25 août 2020 ne fait pas mention du traitement des données des personnes relevant de cette catégorie. La partie requérante affirme que le traitement de ces données ne repose sur aucun fondement juridique et qu'il ne peut donc pas non plus fonder un traitement des données dans le cadre de l'ordonnance attaquée. Ceci est contraire aux articles 6, paragraphe 3, et 9, paragraphe 2, du RGPD, lus en combinaison avec l'article 22 de la Constitution, étant donné que le traitement de ces données à caractère personnel n'est pas prévu par une norme législative.

Selon elle, le médecin-inspecteur d'hygiène doit pourtant bien obtenir quelque part les données concernant ces personnes, de sorte qu'il semble exister un circuit parallèle. Elle soutient que, compte tenu du fait que l'ordonnance du 19 juillet 2007 prévoyait déjà l'implication du bourgmestre dans l'exécution d'une mesure de quarantaine ou d'autres mesures, on a à tout le moins l'impression que le bourgmestre peut recevoir les données personnelles de personnes qui reviennent d'une zone rouge ou de personnes de contact présentant un profil à haut risque. Elle considère dès lors que l'ordonnance attaquée, en ce qu'elle autorise le médecin-inspecteur d'hygiène

à demander et à traiter, en dehors du champ de l'accord de coopération du 25 août 2020, les données des personnes relevant des catégories en cause, voire à transmettre ces données au bourgmestre, est contraire au droit constitutionnel relatif à la protection de la vie privée.

A.36. La partie requérante soutient ensuite que l'ordonnance attaquée ne prévoit pas une procédure effective permettant à une personne concernée de rectifier des erreurs et d'effacer des données à très court terme. Elle souligne qu'en vertu des articles 5, paragraphe 1, a) et d), du RGPD, les données à caractère personnel doivent être traitées de manière licite, loyale, transparente et correcte. Elle ajoute que le RGPD prévoit également un droit de rectification (article 16) et un droit d'opposition (article 21). Selon elle, il n'est pas satisfait aux exigences du RGPD, en ce qui concerne le traitement des données de contacts à risque de personnes infectées. L'exactitude des déclarations de personnes infectées n'est en effet pas vérifiée. Toutefois, si le contact à risque n'est pas confirmé lorsque ces personnes sont informées, la seule conséquence logique serait que les données de cette personne soient effacées. Une telle procédure n'est prévue nulle part. Elle relève que la pratique actuelle en matière de traçage des contacts consiste à ne pas informer le contact à risque de l'identité de la personne infectée, de sorte qu'il est impossible pour l'intéressé de confirmer ou d'infirmer un éventuel contact à risque.

Il n'est pas non plus satisfait aux exigences en ce qui concerne le traitement des données personnelles de personnes revenant de zones rouges. Dans la pratique, les données sont collectées illicitement au moyen du PLF, sans aucune authentification de l'intéressé. Selon la partie requérante, il n'est pas exclu que des tiers inventent un séjour en envoyant les données via un PLF. Elle observe qu'aucune procédure n'est prévue pour corriger des erreurs ou pour faire effacer des données.

La partie requérante souligne que l'ordonnance attaquée confère à ce traitement de données des conséquences inadmissibles, dès lors qu'il peut en résulter une privation de liberté sur la base de données erronées, par exemple.

A.37. Enfin, la partie requérante présume que les données collectées dans le cadre de l'accord de coopération du 25 août 2020 sont utilisées dans le cadre de l'ordonnance attaquée. Elle n'aperçoit pas comment le non-respect de l'obligation de quarantaine peut être punissable sans que des données contenues dans les bases de données résultant de l'accord de coopération du 25 août 2020 soient utilisées à des fins pénales, ce qui est contraire à l'article 5, paragraphe 1, c), du RGPD, en ce qui concerne le principe de la limitation des finalités. De ce fait, l'article 22 de la Constitution est également violé.

A.38. La partie requérante ajoute que la violation du droit au respect de la vie privée est dictée par l'état d'urgence sanitaire, qui semble servir de blanc-seing pour partager des données personnelles médicales, sans garanties. Selon elle, cela constitue aussi une violation de l'article 187 de la Constitution.

A.39. Tout d'abord, le Collège réuni fait valoir que le cinquième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation des articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante ne démontre pas l'existence d'un point de rattachement entre sa situation et le droit de l'Union européenne. Le moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, étant donné que la partie requérante a négligé d'expliquer clairement en quoi et pourquoi cette disposition conventionnelle serait violée. Il rétorque enfin que la majeure partie des critiques formulées par la partie requérante sont dirigées contre l'accord de coopération du 25 août 2020 et contre l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020, dont la Cour ne peut pas contrôler la constitutionnalité. Le moyen est dès lors irrecevable en ce que la partie requérante allègue l'inconstitutionnalité de l'accord de coopération du 25 août 2020 et de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020.

A.40.1. Quant au fond du moyen, le Collège réuni relève ensuite que l'ordonnance attaquée ne règle en aucune manière le traitement des données. L'ordonnance attaquée ne mentionne même aucune collecte, transmission ou application ni aucun traitement de données à caractère personnel.

Par ailleurs, le Collège réuni soutient que les personnes de contact présentant un profil à haut risque et les personnes qui reviennent d'une zone rouge relèvent de la catégorie de personnes « pour lesquelles le médecin a une présomption sérieuse d'infection par le coronavirus COVID-19, sans qu'un test de dépistage du coronavirus COVID-19 ait été effectué ou prescrit, ou lorsque le test de dépistage du coronavirus COVID-19 a révélé qu'elles n'étaient pas infectées », dont les données sont traitées de manière licite, conformément à l'accord de coopération du 25 août 2020. Il n'est donc pas question d'un circuit parallèle. Le Collège réuni soutient que l'article 21, § 6, de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 s'inscrit dans ce cadre.

A.40.2. Le Collège réuni estime également que l'article 5, paragraphe 1, et les articles 16 et 21 du RGPD ne sont pas violés. Il est établi que la personne qui a eu un contact avec une source d'infection connue est informée du risque d'une contamination éventuelle, mais pas des circonstances spécifiques de la contamination éventuelle, ni de l'identité de la personne infectée avec laquelle il y a eu un contact. Selon le Collège réuni, c'est uniquement en garantissant l'anonymat de la personne infectée qu'on peut garantir le droit à la protection de la vie privée de cette personne et assurer sa collaboration volontaire. Le Collège réuni relève ensuite que le droit à la protection des données n'est pas absolu et que les droits des intéressés peuvent être limités aux fins de protéger d'autres droits fondamentaux. Le traitement des données dans le cadre du traçage des contacts revêt une telle importance pour la santé publique, en l'occurrence dans la lutte contre la propagation du virus, qu'il justifie notamment que le droit à une correction soit limité par l'anonymat de la personne infectée. Selon le Collège réuni, la garantie d'anonymat est nécessaire pour obtenir la collaboration volontaire de la personne infectée. Sans cette collaboration, le traçage des contacts ne serait pas effectif ni efficace. Du reste, le Collège réuni conteste l'existence d'une obligation d'inscrire formellement les droits des intéressés dans une norme législative, étant donné que le RGPD demeure applicable et que les intéressés peuvent s'en prévaloir directement. L'affirmation relative à l'authenticité du PLF ne tient pas non plus, selon le Collège réuni. Il souligne que, pour remplir le PLF, il faut, outre un numéro de téléphone, également compléter le numéro de registre national; or, ces données ne sont pas si facilement disponibles. En outre, un code de confirmation est envoyé par SMS à titre d'authentification pour compléter le PLF. Si l'intéressé ne s'est pas rendu dans une zone rouge, les SMS lui donnent la possibilité de réagir.

A.40.3. Enfin, le Collège réuni conteste l'affirmation selon laquelle l'ordonnance du 17 juillet 2020 ferait naître un traitement des données à des fins policières ou pénales. Cette ordonnance ne contient aucune disposition relative au traitement ou à l'échange de données personnelles à des fins pénales ou policières.

Quant au sixième moyen

A.41. La partie requérante prend un sixième moyen de la violation, par l'ordonnance du 17 juillet 2020, des articles 12, 22 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 1er, 3, 4, 6, 7, 8 et 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 3, 5, 8 et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.42. Elle soutient que les personnes revenant d'une zone rouge et toute personne de contact présentant un profil à haut risque peuvent, en vertu de l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, être soumises à une mesure de contrainte, à savoir un test obligatoire. Renvoyant au libellé de l'article 14 de l'ordonnance précitée, elle soutient qu'il est question d'une mesure de contrainte, qui entraîne une atteinte grave à l'intégrité physique. Elle considère également que cette obligation porte atteinte à la dignité humaine et au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. De plus, dit-elle, les personnes qui peuvent être soumises à de tels tests sont désignées sur la base, d'une part, de données non fiables et, d'autre part, de critères imprécis, en ce qui concerne la qualification de « zone rouge ». Elle souligne également que l'ordonnance attaquée ne prévoit pas la moindre intervention d'un juge qui puisse vérifier si la personne concernée doit être considérée comme une personne pouvant être soumise à l'obligation. Elle affirme que le caractère obligatoire des tests entraîne également un traitement forcé des données personnelles sur la base d'informations non fiables (cf. le cinquième moyen).

A.43.1. Le Collège réuni fait valoir que le sixième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 1er, 3, 4, 6, 7, 8 et 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, étant donné que la partie requérante ne démontre pas l'existence d'un point de rattachement avec le droit de l'Union européenne. La partie requérante n'expose pas non plus en quoi ni pourquoi l'ordonnance attaquée violerait les articles 8 et 9 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, le Collège réuni considère que la partie requérante se borne à affirmer que treize dispositions constitutionnelles et conventionnelles seraient violées, sans expliciter concrètement ses propos. En ordre principal, le moyen est donc irrecevable.

A.43.2. En ordre subsidiaire, le Collège réuni estime que le sixième moyen n'est pas fondé, pour les raisons qui ont été exposées dans le cadre de la réfutation des premier à cinquième moyens.

Quant au septième moyen

A.44. La partie requérante prend un septième moyen de la violation, par l'ordonnance du 17 juillet 2020, des articles 10, 11, 12 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 128, 134 et 135 de la Constitution et avec la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

A.45.1. Elle fait valoir que la compétence en matière de protection préventive de la santé a été attribuée en grande partie aux communautés. Elle affirme qu'en vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette compétence est limitée : il s'agit des soins de santé préventifs et, dans le cadre de ceux-ci, uniquement d'« activités et services », et non de « politique ». Selon la partie requérante, la politique préventive en matière de santé est du ressort de l'autorité fédérale, au titre de compétence résiduelle. Elle ajoute enfin que les vaccinations obligatoires relèvent de la compétence fédérale en matière de « mesures prophylactiques nationales » et que les vaccinations facultatives relèvent dès lors de la compétence des communautés. Elle estime toutefois que la notion de « prophylaxie » ne porte pas que sur les vaccinations, mais sur un ensemble de mesures qui peuvent être prises par l'autorité publique ou par une autorité médicale afin de détecter les épidémies à un stade précoce, d'identifier les groupes à risque et d'endiguer la propagation de ces maladies. Elle considère que des mesures médicales radicales telles qu'une quarantaine obligatoire relèvent également de cette notion.

À l'appui de son point de vue, elle renvoie à la loi du 16 octobre 2009 « accordant des pouvoirs au Roi en cas d'épidémie ou de pandémie de grippe ».

A.45.2. Selon la partie requérante, l'ordonnance attaquée comporte des mesures qui excèdent les compétences des communautés. Elle renvoie au caractère obligatoire de la quarantaine et de l'examen médical, imposés par la force si nécessaire et sous peine de sanctions pénales en cas de non-respect de ceux-ci. En outre, c'est le Collège réuni qui est investi du pouvoir de fixer des exceptions à ces règles. Elle fait valoir que les mesures attaquées (quarantaine et examen médical obligatoires) sont particulièrement intrusives dans la vie privée et familiale. Selon elle, les communautés ne sont pas compétentes pour restreindre à ce point le respect de la vie privée et familiale. Le principe de légalité, mentionné à l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution, implique que seul le législateur fédéral peut déterminer dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité. Elle estime que l'article 22 de la Constitution est violé. Outre ces graves ingérences, elle pointe également le traitement des données personnelles des intéressés. Elle relève qu'il s'agit de données médicales très sensibles. La collecte de ces données et leur partage avec les bourgmestres (et donc avec les services de police) produisent, selon elle, des effets disproportionnés. En effet, les intéressés seront visés par les forces de l'ordre et risquent d'être stigmatisés.

A.45.3. Enfin, elle fait encore valoir qu'elle pourrait être discriminée en tant que néerlandophone de la Région de Bruxelles-Capitale. Dans des situations de crise, telles que, par exemple, celle des patients atteints de coronavirus, le libre choix de l'hôpital n'est pas garanti, de sorte qu'elle peut être soumise à des règles qui sont applicables à ces établissements sans qu'elle ait été libre dans son choix.

A.46. Tout d'abord, le Collège réuni fait valoir que le septième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 12, 128, 134 et 135 de la Constitution, étant donné qu'il n'est pas exposé en quoi ni pourquoi ces dispositions constitutionnelles seraient violées.

A.47.1. Le Collège réuni estime que la politique préventive en matière de santé relève effectivement de la compétence des communautés. Les mesures nationales en matière de prophylaxie concernent les vaccinations légalement obligatoires, qui constituent une exception à la compétence des communautés et relèvent donc de la compétence de l'autorité fédérale. Contrairement à ce que la partie requérante prétend en ce qui concerne la distinction entre soins de santé et politique de santé, l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne se borne pas aux soins de santé préventifs, mais vise en premier lieu la politique de santé préventive, de sorte que les communautés peuvent prendre des mesures visant à prévenir la propagation des contaminations. En vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 2, de la loi spéciale précitée, la compétence fédérale relative aux mesures nationales en matière de prophylaxie concerne uniquement, selon le Collège réuni, les vaccinations légalement obligatoires, et non toutes les mesures préventives. Les mesures attaquées ont été prises dans le cadre d'une

politique de santé préventive déjà existante, qui a simplement été adaptée dans le contexte de la crise de la COVID-19, de sorte que la Commission communautaire commune n'a pas excédé sa compétence.

A.47.2. Le Collège réuni conteste également l'affirmation selon laquelle l'ordonnance attaquée, par l'effet de son caractère général, porterait atteinte à la compétence fédérale, telle qu'elle découlerait des articles 12 et 22 de la Constitution. Renvoyant à la réfutation relative aux autres moyens, le Collège réuni soutient également que les dispositions constitutionnelles citées ne sont pas violées.

A.47.3. Le Collège réuni estime enfin que le grief relatif au traitement défavorable des néerlandophones dans les hôpitaux bruxellois n'a rien à voir avec l'objet du recours en annulation présentement examiné. En effet, l'ordonnance attaquée ne règle pas l'accès aux hôpitaux ni l'administration de soins médicaux par les hôpitaux.

Quant au huitième moyen

A.48. La partie requérante prend un huitième moyen de la violation, par l'ordonnance attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 33, 34, 35 et 187 de la Constitution.

A.49. La partie requérante affirme que l'article 2, 2^o, attaqué, qui insère un nouvel article 13/1 dans l'ordonnance du 19 juillet 2007, dispose que la nouvelle mesure est applicable tant que subsiste l'état de pandémie déclaré par l'Organisation mondiale de la santé. Bien que le Collège réuni puisse également mettre fin à l'obligation de se mettre en quarantaine, il est clair, selon la partie requérante, que, dès que l'Organisation mondiale de la santé décidera que la pandémie sera terminée, l'article 13/1 précité sera abrogé. Elle considère que le législateur ordonnancier a ainsi délégué à l'Organisation mondiale de la santé sa compétence d'abroger une ordonnance, alors que le Collège réuni dispose également de cette compétence. Selon la partie requérante, il n'existe aucun fondement juridique qui vise à conférer un tel pouvoir à l'Organisation mondiale de la santé. Elle relève que ni l'article 33 ni une disposition législative ou conventionnelle adoptée conformément à l'article 34 de la Constitution ne confèrent un tel pouvoir à l'Organisation mondiale de la santé. En accordant un tel pouvoir à cette Organisation, le législateur ordonnancier a renoncé à une partie de son pouvoir, au détriment des droits démocratiques des habitants de la Région.

Selon elle, cette attribution de pouvoir démontre également qu'il s'agit d'une mesure d'état d'urgence qui est interdite par l'article 187 de la Constitution. On n'aperçoit pas pourquoi l'Organisation mondiale de la santé pourrait mettre fin à une mesure en dehors d'un état d'urgence, d'autant qu'une telle compétence n'est pas prévue dans le cadre d'autres mesures préventives en matière de santé.

A.50. Le Collège réuni considère que le moyen est inexact en fait et en droit. L'Organisation mondiale de la santé n'a aucun pouvoir décisionnel local ni aucun pouvoir d'abrogation de normes législatives fédérales ou d'entités fédérées. Il n'y a pas non plus de transfert de compétence décisionnelle. La disposition attaquée précise uniquement que le Collège réuni se basera sur les évaluations scientifiques de l'Organisation mondiale de la santé pour décider si la mesure attaquée peut être abrogée.

En ce qui concerne l'affaire n° 7526

En ce qui concerne le premier moyen

A.51. Selon les parties requérantes, le décret du 18 décembre 2020 viole l'article 128, § 2, de la Constitution et l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors que l'obligation de quarantaine et le suivi des contacts ne relèvent pas des compétences des communautés en matière de politique de santé qui sont énumérées limitativement. Ces dispositions n'habilitent en effet le législateur décentralisé ni à régler le traitement des données à caractère personnel et des données médicales, ni à rendre le test PCR obligatoire. Toutes les mesures prophylactiques relèvent de la compétence exclusive du législateur fédéral. Ces dispositions n'autorisent pas non plus le législateur décentralisé à ériger en infraction le non-respect de ses décrets.

Selon les parties requérantes, l'accord de coopération du 25 août 2020 n'a pas davantage transféré ni délégué aux communautés les compétences fédérales en matière de traitement des données, de privation de liberté et de droit pénal. Au contraire, cet accord souligne que l'autorité fédérale et les entités fédérées doivent, chacune dans sa sphère de compétence, prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre.

Enfin, selon les parties requérantes, le décret du 18 décembre 2020 viole l'article 5, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce que l'avant-projet n'a pas été soumis pour rapport à l'assemblée générale de la Cour des comptes, qui, en vertu de cette disposition, devait pourtant évaluer les conséquences à court et long termes sur le budget de l'autorité fédérale et de la sécurité sociale.

A.52.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le premier moyen est tardif en ce qu'il critique le décret du 29 mai 2020, le décret du 10 juillet 2020 et d'autres décrets non précisés. En ce qu'il n'identifie pas ces derniers décrets, le moyen est par ailleurs irrecevable à défaut de clarté.

A.52.2. Selon le Gouvernement flamand, l'obligation de s'isoler temporairement et de se déclarer pour subir un examen médical relève effectivement des compétences des communautés. En vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, celles-ci sont en effet seules compétentes en matière de médecine préventive et elles ont reçu la plénitude de compétence dans ce domaine.

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a mentionné dans son avis relatif au décret attaqué, la compétence fédérale pour les mesures prophylactiques nationales est du reste limitée aux vaccinations obligatoires. Les dispositions attaquées n'ont toutefois rien à voir avec cette matière.

A.52.3. Selon le Gouvernement flamand, le traitement des données à caractère personnel n'est pas une compétence fédérale résiduelle, mais une compétence parallèle, que tout législateur peut régler dans l'exercice de ses compétences matérielles. L'article 22 de la Constitution prévoit en effet expressément que la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit. Étant donné que les communautés sont compétentes pour régler l'isolement temporaire et l'obligation de se soumettre à un test COVID-19, elles sont donc également compétentes pour régler le traitement des données à caractère personnel dans ce contexte.

A.52.4. Le Gouvernement flamand souligne ensuite que les entités fédérées sont effectivement compétentes, en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, pour ériger en infraction le non-respect de leurs décrets et pour prévoir les sanctions.

A.52.5. Enfin, selon le Gouvernement flamand, l'avant-projet du décret attaqué ne devait pas être soumis pour avis à l'assemblée générale de la Cour des comptes, étant donné que cette obligation vaut uniquement pour les décrets qui ont pour but de définir les normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins et des fonctions hospitalières.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.53. Selon les parties requérantes, le nouvel article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret du 18 décembre 2020, viole les articles 8 et 12 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon les parties requérantes, la quarantaine est une privation de liberté sans intervention juridictionnelle préalable et sans contrôle juridictionnel *a posteriori*. L'article 81 du décret du 18 décembre 2020 exclut même tout recours juridictionnel tant que l'obligation de quarantaine s'applique.

La disposition attaquée impose l'obligation de se placer en quarantaine non seulement aux personnes qui sont effectivement contaminées par le virus SARS-CoV-2, mais également aux personnes qu'un médecin soupçonne d'être contaminées, de même qu'aux personnes que contacte une personne chargée du suivi des contacts pour leur signaler qu'elles ont eu un contact à haut risque et aux personnes qui reviennent d'un séjour dans une zone à haut risque à l'étranger. Selon les parties requérantes, pour ces trois dernières catégories de personnes, il n'est nullement question d'une contamination avérée et il n'y a même souvent aucune suspicion de contamination.

En ce qui concerne plus précisément la catégorie des personnes qui reviennent de zones à haut risque, les parties requérantes relèvent que la notion belge de « zone à haut risque » ne coïncide pas nécessairement avec la notion de « zone à haut risque » selon le pays concerné. Il est aussi possible qu'une zone soit encore considérée comme zone « sans risque » au moment où le voyageur s'y rend, mais qu'elle soit devenue une zone « à haut risque » à son retour. Dans ce cas, cette personne doit, à son retour, observer dix jours de quarantaine, même si elle a séjourné dans une maison de vacances isolée, sans avoir eu de contacts avec des tiers.

Les parties requérantes ajoutent à cet égard que les avis scientifiques concernant le taux de contamination et la période d'incubation de la COVID-19 changent souvent, sans qu'aucune étude scientifique existe qui corrobore ces positions variables. La population est de ce fait soumise à des décisions purement arbitraires en ce qui concerne les mesures de quarantaine. Du reste, la Belgique n'est plus formellement en état d'urgence depuis le 1er octobre 2020. Le taux de positivité s'élève à seulement 5,5 % de la population, la plupart des personnes testées positives sont asymptomatiques et la plupart des personnes qui présentent des symptômes développent une forme particulièrement légère de la maladie. Les rares personnes qui développent une forme grave de la maladie sont des personnes âgées et des personnes ayant des pathologies sous-jacentes.

A.54.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le deuxième moyen est partiellement irrecevable à défaut d'exposé. Les parties requérantes n'exposent en effet nullement en quoi la disposition attaquée violerait l'article 8 de la Constitution. Elles ne font pas davantage le lien entre, d'une part, la critique selon laquelle les avis concernant le taux de contamination et la période d'incubation de la COVID-19 peuvent évoluer et la critique selon laquelle la liste des zones à haut risque change rapidement et diffère selon les pays, et, d'autre part, les normes de contrôle invoquées.

A.54.2. Selon le Gouvernement flamand, l'isolement temporaire au sens de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 ne constitue pas une privation de liberté, si bien que l'article 12 de la Constitution et l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas applicables. Il ressort en effet de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la distinction entre une privation de liberté et une simple restriction de liberté tient à l'intensité de la mesure et non à son objet. Il convient de prendre en compte la nature, la durée, les effets, les modalités d'exécution et la façon dont la mesure a été prise.

Dans son arrêt en cause de *de Tommaso c. Italie* du 23 février 2017 (ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509), la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs jugé que le contexte et les circonstances spécifiques dans lesquels la mesure concernée s'inscrit constituent un facteur important, étant donné que, dans une société moderne, il est courant que surviennent des situations dans lesquelles le public peut être appelé à supporter des restrictions à la liberté de circulation dans l'intérêt du bien commun. De telles restrictions ne constituent pas une privation de liberté lorsqu'elles sont le résultat inévitable de circonstances échappant au contrôle des autorités, lorsqu'elles sont nécessaires pour prévenir un risque réel de lésion ou de préjudice graves et lorsqu'elles restent limitées à la durée minimale nécessaire pour atteindre cet objectif.

Il ressort par ailleurs de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que l'admission forcée dans un hôpital ou dans un établissement de soins de personnes qui nécessitent des soins médicaux ne constitue pas une privation de liberté et qu'une forme de surveillance particulière, combinée avec un ordre de rester dans un endroit déterminé et avec d'autres restrictions, ne constitue pas une mesure privative de liberté au sens de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais bien une mesure restrictive de liberté au sens de l'article 2 du Protocole n° 4 à cette Convention.

A.54.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que, pour apprécier la disposition attaquée, il y a lieu de tenir compte des circonstances tout à fait exceptionnelles dans lesquelles elle a été élaborée. La Belgique et les pays voisins sont toujours confrontés à une crise sanitaire grave sans précédent qui nécessite des mesures urgentes et drastiques. L'isolement temporaire au sens de la disposition attaquée est une mesure nécessaire pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et pour éviter que le système belge des soins de santé soit saturé.

Dans ce contexte, l'isolement temporaire au sens de la disposition attaquée constitue une mesure d'une tout autre nature que la détention préventive. En effet, il ne constitue pas une mesure répressive, mais une mesure administrative préventive qui a pour but de ralentir la propagation d'un virus particulièrement contagieux. La nature et l'intensité de cette mesure ne sont nullement comparables non plus à celles d'une privation de liberté en matière pénale, et ce pour huit raisons.

Premièrement, les personnes qui doivent s'isoler peuvent choisir elles-mêmes l'endroit approprié pour le faire, sans que cet endroit soit imposé par l'autorité. Elles peuvent choisir de s'isoler dans leur résidence principale, dans leur seconde résidence ou dans une chambre d'hôtel.

Deuxièmement, l'isolement temporaire n'est pas systématiquement contrôlé. Le contrôle du respect de cette mesure ne se fait en effet que de manière aléatoire.

Troisièmement, aucun obstacle physique n'empêche la personne concernée de quitter le lieu d'isolement. Vu sous cet angle, il est donc inexact d'affirmer qu'il n'existe pas de contrôle juridictionnel qui puisse donner lieu à une « libération ».

Quatrièmement, les personnes dont il n'est pas encore prouvé qu'elles sont contaminées à la COVID-19 peuvent quitter l'endroit de leur isolement temporaire pour effectuer certains déplacements indispensables, par exemple pour recevoir des soins médicaux urgents, pour l'achat de biens de première nécessité et pour régler des questions financières ou juridiques urgentes, à condition de respecter scrupuleusement les mesures d'hygiène.

Cinquièmement, le contrôle de l'isolement temporaire se fait sur la base du principe de proportionnalité. Bien que l'article 79 du décret du 21 novembre 2003 prévoit la possibilité d'infliger des sanctions pénales, la préférence est donnée à l'accompagnement et à la sensibilisation. La répression pénale n'est mise en œuvre qu'en dernier recours.

Sixièmement, l'isolement temporaire ne dure que tant qu'il est strictement nécessaire à la lumière des avis scientifiques les plus récents en ce qui concerne le taux de contamination et la période d'incubation de la COVID-19. En vertu de l'article 3 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 Gouvernement flamand du 8 janvier 2021), la durée actuelle de l'isolement temporaire n'est donc que de dix jours. Cette durée peut même être abrégée si l'intéressé accepte de se soumettre à un test COVID-19 le septième jour : si ce test est négatif, il peut être mis fin anticipativement à l'isolement.

Septièmement, l'isolement temporaire implique uniquement l'obligation d'éviter les contacts physiques avec autrui. D'autres manières d'entretenir des contacts sociaux ne sont en revanche pas limitées et l'intéressé a un accès illimité à son téléphone, à internet et à d'autres moyens de communication. Même une rencontre physique dans le respect des mesures sanitaires, par exemple derrière une vitre, reste possible. Du reste, les restrictions en matière de contacts physiques ne s'appliquent actuellement pas aux seules personnes qui doivent s'isoler temporairement, mais à tous les citoyens.

Huitièmement, les conséquences financières de l'isolement temporaire sont limitées dans la mesure du possible. Les personnes qui peuvent télétravailler sont autorisées à continuer à le faire durant leur isolement. Les personnes qui ne peuvent pas télétravailler en raison de la nature de leur fonction ont droit à une allocation de chômage temporaire.

A.54.4. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la mesure attaquée constitue une forme licite de privation de liberté. À supposer qu'elle relève du champ d'application de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, seul l'article 5, paragraphe 1, e), de cette Convention constitue un critère de contrôle adéquat. En vertu de cette disposition, une détention est justifiée dans la mesure où elle est nécessaire pour prévenir l'émergence et la propagation de maladies contagieuses. À cet égard, il convient d'observer que la propagation de la COVID-19 constitue un danger pour la santé publique, étant donné qu'en date du 12 avril 2021, plus de 23 000 Belges sont déjà décédés des suites de cette maladie et qu'elle se traduit par un taux d'occupation élevé dans les hôpitaux.

L'isolement temporaire doit également être considéré comme le remède ultime dans la lutte contre la pandémie de COVID-19, dès lors que des mesures moins extrêmes se sont avérées insuffisantes pour protéger la santé publique et la sécurité publique. L'ordre de s'isoler temporairement fait en effet partie d'un éventail de mesures urgentes qui ont été prises pour maîtriser cette pandémie. En fonction de la phase dans laquelle le pays se trouve dans la gestion de cette pandémie, ces mesures impliquent des restrictions plus ou moins extrêmes en matière de liberté de circulation, sachant que l'autorité fédérale et les gouvernements des entités fédérées ont toujours recherché un juste équilibre entre les intérêts de la collectivité dans son ensemble et les intérêts des personnes concernées.

A.54.5. À titre tout à fait subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition attaquée ne porte atteinte ni au droit d'accès au juge ni au droit à une voie de recours effective. Le droit à un contrôle juridictionnel *a priori* qui est contenu dans l'article 12 de la Constitution s'applique uniquement à l'arrestation dans le cadre d'une enquête concernant des faits punissables et n'est donc pas applicable en l'espèce. L'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme s'inscrit dans le cadre du principe fondamental de l'*habeas corpus*. Cette disposition s'applique certes aussi en dehors du contexte strictement pénal, mais uniquement pour les personnes qui sont en détention.

L'ordre d'isolement temporaire, en revanche, n'est pas une arrestation à laquelle l'article 5, paragraphe 4, de la Convention européenne des droits de l'homme peut être appliqué. Il n'est effectivement pas question d'un enfermement dans un lieu désigné par les pouvoirs publics, avec impossibilité de quitter cet endroit et contrôle systématique. Les personnes qui doivent s'isoler temporairement doivent avant tout le faire par civisme, mais, en l'absence de barrières physiques, elles peuvent se « libérer » elles-mêmes, sans qu'une décision de justice soit nécessaire. Si elles se font verbaliser dans ce cadre, elles ont la possibilité d'introduire devant le juge compétent un recours de pleine juridiction dirigé contre la sanction infligée, et, si elles sont citées à comparaître au pénal, c'est une juridiction pénale indépendante et impartiale qui statue sur cette plainte pénale. Par ailleurs, le contrôle juridictionnel sert essentiellement à contrôler si la mesure de détention prise est licite, alors que l'isolement temporaire attaqué découle directement du décret attaqué.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.55. Selon les parties requérantes, le nouvel article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, inséré par l'article 2 du décret du 18 décembre 2020, viole l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 135 de la Nouvelle loi communale, en ce que l'arrêté d'exécution de cette disposition prévoit un échange à grande échelle avec les pouvoirs locaux de données à caractère personnel sensibles.

L'article 135 de la Nouvelle loi communale n'habilite pourtant pas les communes à traiter des données à caractère personnel, telles que les informations relatives à des tests SARS-CoV-2. Cette disposition leur permet seulement de prendre les mesures adéquates en vue de lutter contre des épidémies, mais le suivi des contacts ne constitue pas une mesure adéquate à cet égard.

Les parties requérantes soulignent que l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 désigne l'agence fédérale « Zorg en Gezondheid » (Soins et Santé) pour traiter les données à caractère personnel visées dans la disposition attaquée. Selon elles, le choix d'une agence fédérale illustre le fait que le Gouvernement flamand avait dans l'intervalle pris conscience de ce qu'il n'était lui-même pas compétent.

À cet égard, la circonstance que le Gouvernement flamand a confié l'ensemble du suivi des contacts à une entreprise privée, sans prévoir les garanties nécessaires quant au respect du secret professionnel par les travailleurs de cette entreprise, n'est pas anodine non plus. Il se peut par exemple que le traceur de contacts connaisse personnellement la personne à contacter. Cette entreprise privée doit par ailleurs partager les données collectées avec l'ASBL « Smals », qui gère le système SMS et qui n'est elle-même pas soumise à la moindre obligation de secret.

Cette atteinte au respect de la vie privée et familiale n'est pas nécessaire, selon les parties requérantes, dès lors que la Belgique n'est plus en état d'urgence depuis le 1er octobre 2020 et que seule une petite fraction des personnes contaminées développe des symptômes graves. En outre, seul le législateur fédéral est compétent pour déterminer dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée peut être limité. Si le législateur décentralisé, dans l'exercice de ses compétences, prend des mesures qui constituent une ingérence dans la vie privée, il est tenu de respecter au minimum la réglementation fédérale générale.

A.56.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le troisième moyen est irrecevable à défaut d'exposé. Les parties requérantes énumèrent de nombreux faits incohérents et mélangent de nombreux éléments, sans indiquer en quoi ces données, à supposer qu'elles soient exactes, seraient pertinentes à la lumière des normes de contrôle invoquées. En ce que les parties requérantes renvoient au décret du 29 mai 2020, leur exposé n'est pas pertinent, puisque la disposition attaquée porte uniquement sur le transfert de données à caractère personnel aux communes par l'agence « Zorg en Gezondheid ». En ce que les parties requérantes renvoient à d'anciennes dispositions du

décret du 29 mai 2020, qui ont été modifiées par le décret attaqué, le moyen est du reste irrecevable *ratione temporis*.

A.56.2. Selon le Gouvernement flamand, l'exposé des parties requérantes contient de nombreuses inexactitudes. Il est inexact d'affirmer que la disposition attaquée a pour conséquence que diverses données, dont des données médicales sensibles, sont partagées avec différentes autorités locales. Les données à caractère personnel qui peuvent être transmises aux communes concernent uniquement les prénom et nom de famille, l'adresse du lieu d'isolement et la durée. Elles ne sont par ailleurs pas partagées avec des administrations locales autres que les communes.

Il est également inexact d'affirmer que les communes ne disposent pas de la moindre compétence quant à ces données à caractère personnel. Le texte même de la disposition attaquée habilite les communes à procéder au contrôle des mesures, en vertu de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. En vertu de cette disposition, le bourgmestre peut prendre les mesures qui s'imposent pour protéger la santé publique de ses habitants.

Il est enfin inexact d'affirmer que les communes ne sont pas soumises au contrôle de l'Autorité de protection des données ou que l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 étend les données à caractère personnel qui sont communiquées aux communes.

A.56.3. En ce que les parties requérantes critiquent le fait que le centre de contact central a été confié à des partenaires externes, avec les risques que cela implique en matière de secret professionnel, le Gouvernement flamand souligne que l'article 458 du Code pénal ne fait pas l'objet de l'actuel recours et qu'une violation du secret professionnel est réprimée non seulement sur le plan contractuel, mais également sur le plan pénal.

A.56.4. Le Gouvernement flamand admet que la disposition attaquée constitue une ingérence dans le droit au respect de la vie privée, mais il ajoute que cette ingérence est justifiée en l'espèce.

Premièrement, la mesure attaquée a été instaurée par une norme législative formelle. Dans cette optique, il est faux d'affirmer que seul le législateur fédéral serait compétent pour restreindre ce droit fondamental. Il s'agit en effet d'une compétence concurrente limitée, sachant que le législateur fédéral peut déterminer de manière générale dans quels cas et selon quelles modalités le droit fondamental au respect de la vie privée peut être limité et à quelle assemblée législative il appartient ensuite d'appliquer ces règles fédérales dans l'exercice de ses propres compétences.

Deuxièmement, la disposition attaquée poursuit un but légitime, qui est mentionné à l'article 8, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, plus précisément la protection de la santé et des droits et libertés d'autrui.

Troisièmement, la disposition attaquée est nécessaire dans une société démocratique, parce que la pandémie de COVID-19 constitue un problème sociétal grave et parce que le traitement des données à caractère personnel prévu par la disposition attaquée joue un rôle crucial dans la lutte contre cette pandémie. Elle constitue une mesure adéquate et indispensable, eu égard aux spécificités de ce virus. De nombreuses personnes qui sont contaminées et qui sont elles-mêmes contagieuses ne présentent pas de symptômes. Le suivi des contacts attaqué permet de tracer ces personnes et de leur signaler qu'elles sont tenues de s'isoler temporairement. Enfin, la mesure attaquée est proportionnée au but poursuivi en ce qu'elle porte uniquement sur les données à caractère personnel qui sont strictement nécessaires pour permettre le contrôle de l'isolement temporaire et en ce qu'elle prévoit un délai de conservation très court de ces données à caractère personnel. Les articles 3 et 6 du décret du 18 décembre 2020 prévoient par ailleurs que le Gouvernement flamand doit prendre des mesures pour protéger les données à caractère personnel, ce qu'il a fait par l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.57. Selon les parties requérantes, le décret du 18 décembre 2020 viole le RGPD et la « loi européenne » du 25 mai 2018, qu'elles appellent la « *General Data Protection Regulation* ».

Ces deux normes imposent selon elles plusieurs obligations qui n'ont pas été respectées dans le cadre de l'élaboration du décret attaqué. Le Gouvernement flamand n'a par exemple pas conclu d'accord préalable avec les entités désignées pour traiter les données à caractère personnel, il n'a pas soumis l'avant-projet de décret à une évaluation de l'impact sur la vie privée et il n'a pas soumis cet avant-projet pour avis à l'Autorité de protection

des données. Selon les parties requérantes, ces négligences exposent le Gouvernement flamand à une amende, à infliger par l’Autorité de protection des données, qui peut s’élever à 20 millions d’euros.

Le décret attaqué n’est pas non plus conforme à ces normes européennes en ce qui concerne son contenu, puisqu’il oblige l’intéressé à communiquer les données à caractère personnel demandées, sous peine des sanctions pénales prévues à l’article 79 du décret du 21 novembre 2003, alors que ces normes européennes soumettent tout traitement des données à caractère personnel à l’autorisation univoque et éclairée du citoyen concerné. Le décret attaqué ne garantit pas non plus que l’intéressé soit informé de ce qui advient de ses données personnelles ou qu’il puisse corriger ses données. De même que le décret attaqué ne garantit pas son droit à l’oubli.

A.58.1. Le Gouvernement flamand relève que la Cour n’est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard du RGPD et de la « loi européenne » du 25 mai 2018.

Ensuite, le quatrième moyen est irrecevable parce que la Cour n’est pas compétente pour contrôler la procédure parlementaire. Elle n’est, notamment, pas compétente pour examiner si le législateur décréte a omis à tort de recueillir l’avis préalable de l’Autorité de protection des données.

Enfin, le quatrième moyen est irrecevable à défaut d’exposé. Les parties requérantes omettent d’indiquer quelle norme de contrôle concrète serait violée et en quoi le décret attaqué la violerait. Elles se bornent à une énumération incohérente de quelques généralités sur la protection des données.

A.58.2. Par ailleurs, le Gouvernement flamand fait valoir que l’exposé des parties requérantes contient des inexactitudes matérielles. L’« *Algemene Verordening Gegevensbescherming* » et la « *General Data Protection Regulation* » sont une seule et même norme (le RGPD), adoptée le 27 avril 2016 et entrée en vigueur le 25 mai 2018. Un règlement ne doit par ailleurs pas être transposé en droit national, parce qu’il a un effet direct. Il est également inexact d’affirmer que l’arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 désigne une agence fédérale comme responsable du traitement des données : l’agence « *Zorg en Gezondheid* » est effectivement une agence autonome interne flamande. Enfin, l’Autorité de protection des données n’est pas compétente pour infliger une amende au Gouvernement flamand.

A.58.3. Quant au fond, le Gouvernement flamand observe que le consentement de l’intéressé, mentionné à l’article 6, paragraphe 1, du RGPD n’est pas l’unique fondement juridique du traitement des données à caractère personnel. Les parties requérantes omettent par ailleurs de préciser pour quel traitement il y a lieu de demander le consentement et pourquoi ce consentement serait requis. De plus, la déclaration de confidentialité de l’agence « *Zorg en Gezondheid* » mentionne la possibilité pour les intéressés d’exercer leurs droits dans le cadre du suivi des contacts. Cette déclaration de confidentialité ne devait pas être réglée par voie décréte, eu égard à l’effet direct du RGPD.

Les parties requérantes omettent en outre de préciser quelle norme obligerait le Gouvernement flamand à conclure un contrat préalable avec « les entités qui sont désignées pour traiter les données à caractère personnel ». L’arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 désigne par ailleurs l’agence « *Zorg en Gezondheid* » comme responsable des traitements de données qui sont effectués sur la base du décret attaqué. Les parties requérantes ne précisent pas non plus quelle disposition obligerait le Gouvernement flamand à procéder à une évaluation des incidences sur la protection des données.

A.58.4. En ce qui concerne la préparation du décret attaqué, le Gouvernement flamand souligne que ce n’est pas l’Autorité de protection des données, mais bien la Commission de contrôle flamande qui devait être consultée. Cette consultation a eu lieu et cette Commission a émis, le 17 novembre 2020, un avis concernant la proposition qui a abouti au décret attaqué.

En ce qui concerne le cinquième moyen

A.59. Selon les parties requérantes, l’article 79 du décret du 21 novembre 2003, tel qu’il a été modifié par l’article 6 du décret du 18 décembre 2020, viole les articles 10, 11, 14 et 30 de la Constitution et les articles 12, 13 et 19 de la loi du 30 juillet 1981 « réprimant certains actes motivés par le racisme ou la xénophobie » (ci-après : la loi du 30 juillet 1981).

Selon les parties requérantes, il appartient au seul législateur fédéral de déterminer les comportements qui sont punissables. Il ne doit pas régler chaque aspect de l’incrimination, mais les délégations qu’il octroie doivent

être limitées. Étant donné que le législateur fédéral n'a pas habilité le Gouvernement flamand à infliger des sanctions pénales sévères par voie de décret, la disposition attaquée viole les normes de contrôle invoquées.

Les parties requérantes estiment par ailleurs que la disposition attaquée n'est pas compatible avec les articles 12, 13 et 19 de la loi du 30 juillet 1981, dès lors que les sanctions pénales que cette loi prévoit sont applicables uniquement aux « Flamands habitant sur le territoire flamand et dans la périphérie flamande de Bruxelles », et non sur le territoire wallon et bruxellois.

Le décret attaqué viole en outre le principe d'égalité et de non-discrimination parce que l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021 dispense plusieurs catégories de personnes de l'obligation de se soumettre à un test PCR, du suivi de contacts et de l'obligation de quarantaine. Ces personnes sont dispensées de toute obligation, qu'elles soient malades ou contaminées.

A.60.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le cinquième moyen est partiellement irrecevable en ce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée violerait l'article 30 de la Constitution. Ce moyen est également irrecevable en ce qu'il semble plutôt dirigé contre des choix politiques opérés par le Gouvernement flamand dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 8 janvier 2021. Enfin, le cinquième moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation par la disposition attaquée de la loi du 31 juillet 1981, dès lors que cette loi ne relève pas des normes de contrôle de la Cour.

A.60.2. Le Gouvernement flamand observe que la disposition pénale attaquée a effectivement été édictée par une assemblée législative, à savoir le Parlement flamand, et non donc par le Gouvernement flamand. Par ailleurs, le législateur décrétoal flamand est compétent pour incriminer le non-respect de ses décrets et pour prévoir des peines en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ce faisant, le législateur décrétoal ne doit pas prévoir des sanctions pénales de la même sévérité que les sanctions pénales que le législateur fédéral ou les assemblées législatives des autres entités fédérées prévoient pour des faits analogues. Une telle différence de traitement ne pourrait violer les articles 10 et 11 de la Constitution, sous peine de vider de sa substance l'autonomie des entités fédérées.

A.60.3. En ce que le moyen porte sur une différence de traitement entre les personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque, selon qu'elles doivent ou non respecter l'obligation de s'isoler temporairement, le Gouvernement flamand souligne que le législateur décrétoal dispose, dans le contexte complexe actuel, d'un large pouvoir d'appréciation pour prendre les mesures adéquates dans la lutte contre la pandémie de COVID-19.

L'article 47/1, § 2, alinéa 4, du décret du 21 novembre 2003 habilite le Gouvernement flamand à dispenser de l'obligation de s'isoler temporairement trois catégories de personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque. Il s'agit des personnes qui ne s'y sont rendues que pour une courte durée, des personnes dont le risque de contamination est jugé faible en raison de leur comportement et des personnes qui se sont rendues dans ces zones pour des raisons essentielles. En choisissant ces trois catégories de personnes, le législateur décrétoal tend à lutter contre la pandémie de la COVID-19 tout en évitant une trop grande perturbation socio-économique. Pour garantir la continuité d'un certain nombre de fonctions essentielles, il faut autoriser certaines personnes à franchir la frontière sans les obliger à s'isoler temporairement à leur retour, du moins pour autant qu'il ne soit pas prouvé que ces personnes sont contaminées à la COVID-19.

En ce qui concerne le sixième moyen

A.61. Selon les parties requérantes, le décret du 18 décembre 2020 viole l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison avec les droits fondamentaux garantis par le titre II de la Constitution. En vertu de l'article 187 de la Constitution, la Constitution ne peut être suspendue en tout ou en partie, quelles que soient la nature et l'intensité de l'état d'urgence.

Selon elles, cette disposition est violée en ce que la situation actuelle n'aurait jamais dû être qualifiée de « pandémie ». Il s'est avéré que les nombres de contaminations et de décès sur la base desquels l'Organisation mondiale de la santé a décidé le 11 mars 2020 qu'il était question d'une pandémie étaient largement surévalués. Or, l'Organisation mondiale de la santé n'est pas compétente pour obliger les autorités belges à décréter l'état d'urgence ou à leur imposer des règles contraignantes.

Selon elles, il n'est pas question non plus d'une épidémie au niveau belge, puisque le taux de positivité est de seulement 5,5 % des tests COVID réalisés et qu'il n'y a jamais eu plus de 7 300 personnes hospitalisées au même moment, alors que la Belgique compte plus de 50 000 lits d'hôpitaux. La plupart des patients hospitalisés étaient du reste des personnes âgées et des personnes ayant une pathologie sous-jacente. Le nouvel article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 n'est en outre pas limité dans le temps et pourrait par conséquent être invoqué chaque année par le Gouvernement flamand pour justifier la prise de mesures draconiennes en vue de lutter contre la grippe saisonnière.

A.62.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives directement au regard de l'article 187 de la Constitution. Ensuite, le moyen est irrecevable parce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi le décret attaqué violerait cette disposition constitutionnelle.

A.62.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand soutient que le sixième moyen porte tout au plus sur une discussion sémantique qui n'aboutit à première vue aucunement à l'inconstitutionnalité du décret attaqué.

En tout état de cause, le décret attaqué ne déclare pas l'état d'urgence. La suspension de la Constitution qui en résulterait doit par ailleurs être distinguée de la restriction de certains droits fondamentaux. Il ne serait question d'une suspension que si tout contrôle juridictionnel de ces restrictions était dénué d'effet. En d'autres termes, le décret attaqué doit être examiné dans le cadre classique du contrôle de la restriction de droits fondamentaux.

A.62.3. Le Gouvernement flamand souligne enfin qu'il est inexact d'affirmer que l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 pourrait à l'avenir être réutilisé pour la grippe saisonnière. Cette disposition mentionne en effet expressément qu'elle est uniquement applicable au virus qui cause la COVID-19.

En ce qui concerne l'affaire n° 7606

Quant à l'intérêt

A.63. Le Gouvernement flamand fait valoir que la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis en droit. Selon lui, la partie requérante ne démontre pas de quelle manière le décret attaqué pourrait affecter directement et défavorablement son but statutaire. La simple référence à une jurisprudence antérieure de la Cour ne suffit pas pour étayer l'intérêt au recours présentement examiné. Le décret attaqué vise à régler l'organisation du suivi des contacts dans le cadre de la pandémie de COVID-19 ainsi que le traitement corrélatif de données personnelles dans le cadre du contrôle du respect de l'obligation d'isolement. La partie requérante ne démontre pas qu'il existe un lien direct et suffisamment individualisé entre les dispositions attaquées et sa situation, ni que son but statutaire peut donc être affecté directement et défavorablement. Le Gouvernement flamand voit encore moins l'existence d'un lien en ce qui concerne la prétendue violation du principe de la loyauté fédérale. Selon lui, la partie requérante tente de substituer sa propre appréciation des intérêts de l'autorité fédérale à celle des institutions démocratiques de celle-ci.

Le Gouvernement flamand fait valoir en ordre subsidiaire que, bien que la partie requérante, selon ses statuts, poursuive un but statutaire formulé de manière vague en ce qui concerne la protection de droits fondamentaux *sensu lato*, dans la pratique, son but consiste uniquement à intervenir contre de prétendues infractions aux droits (linguistiques) de francophones, en particulier en Communauté flamande. À cet égard, il renvoie à des affaires antérieures dans lesquelles la partie requérante a agi devant la Cour. Dans chacune de ces affaires, une discrimination (linguistique) était alléguée. Étant donné que l'existence d'un lien suffisant entre le but réellement poursuivi et les dispositions attaquées n'est pas démontrée, la partie requérante ne justifie pas de l'intérêt requis en droit pour demander l'annulation du décret du 18 décembre 2020.

A.64. La partie requérante conteste l'affirmation selon laquelle son recours constituerait une action populaire. Elle souligne que la Cour a déjà confirmé son intérêt en ce que le but qu'elle poursuit se distingue suffisamment de l'intérêt général. De même, la Cour a déjà reconnu dans plusieurs arrêts que le but statutaire de la partie requérante pouvait être affecté directement et défavorablement par les normes qui étaient attaquées dans ces affaires. Elle précise que son but statutaire n'a pas été modifié depuis ces prononcés, de sorte qu'elle n'aperçoit pas pourquoi la Cour devrait maintenant en juger autrement. Elle considère qu'il relève de son but statutaire de se prévaloir du droit relatif à la protection de la vie privée, garanti à l'article 22 de la Constitution. Dès lors qu'il règle notamment le traitement de données à caractère personnel, le décret attaqué touche à l'article 22 de la Constitution. Elle rappelle qu'un intérêt au recours en annulation suffit, de sorte qu'il n'est pas requis qu'elle ait un intérêt à

chacun des moyens qu'elle invoque. Il n'est donc pas nécessaire qu'elle ait un intérêt au moyen pris de la violation de l'article 143, § 1er, de la Constitution.

Elle conteste également l'affirmation selon laquelle elle ne poursuivrait pas réellement son but statutaire. Elle souligne que, dans un arrêt antérieur, la Cour a confirmé le contraire. La circonstance que la partie requérante n'a encore jamais introduit un recours dans le contexte du droit au respect de la vie privée n'est pas un argument pour réfuter son intérêt.

Quant au premier moyen

A.65. La partie requérante prend un premier moyen de la violation, par le décret du 18 décembre 2020, d'une part, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et, d'autre part, de l'article 143, § 1er, de la Constitution.

A.66.1. Dans la première branche, la partie requérante fait valoir que, lors de l'élaboration du décret attaqué, le législateur décrétal n'a consulté pour avis que la « Vlaamse Toezichtscmissie voor de verwerking van persoonsgegevens » (ci-après : la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel) et a négligé de consulter l'Autorité de protection des données, alors que tant les articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 du préambule du RGPD que la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données » (ci-après : la loi du 3 décembre 2017) disposent que, lorsqu'un législateur a l'intention d'adopter ou de modifier une norme législative relative au traitement de données personnelles, un avis préalable de l'Autorité de protection des données est requis.

Elle soutient que la section de législation du Conseil d'État a déjà souligné à plusieurs reprises dans ses avis que la loi du 3 décembre 2017, lue en combinaison avec le RGPD, a pour effet qu'en Belgique, chaque fois que le législateur fédéral ou le législateur d'une entité fédérée a l'intention d'adopter ou de modifier une norme qui porte sur le traitement de données à caractère personnel, l'Autorité de protection des données doit être consultée pour avis. Elle souligne que, dans ses avis, la section de législation du Conseil d'État a déjà spécifié les compétences respectives de l'Autorité de protection des données et de la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel et a indiqué qu'un projet de texte législatif peut être soumis pour avis aux deux instances. Le Conseil d'État a précisé que les entités fédérées peuvent créer leurs propres organes de contrôle et d'avis, chargés de contrôler le respect des normes locales établies en vue de l'exécution du RGPD et d'émettre des avis à ce sujet, mais il a ajouté que l'avis des organes des entités fédérées ne peut pas porter sur les règles générales relatives au traitement des données telles qu'elles découlent du RGPD ou de la législation fédérale.

La partie requérante soutient que, lorsque le législateur décrétal flamand adopte une norme qui porte sur le traitement de données à caractère personnel, le projet de texte doit obligatoirement faire l'objet d'un avis préalable de l'Autorité de protection des données, qui constitue en Belgique le seul organe de contrôle au sens du RGPD. Elle souligne que le législateur décrétal flamand n'a consulté que la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel.

Elle estime que le non-respect de l'obligation découlant du RGPD constitue une violation de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.66.2. Dans la seconde branche, elle fait valoir que ce même non-respect de l'obligation de consulter l'Autorité de protection des données emporte une violation du principe de la loyauté fédérale, qui découle de l'article 143, § 1er, de la Constitution. Elle considère comme déloyal le comportement d'une entité qui contourne l'obligation de soumettre un projet de texte législatif à un organe fédéral spécifiquement chargé de garantir le respect de la législation fédérale et européenne par toutes les autorités publiques. La partie requérante reconnaît que l'obligation de consultation pour avis ne relève pas des formalités visées à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, dont la Cour contrôle le respect, mais elle souligne que, dans sa jurisprudence, la Cour a déjà reconnu que la non-conclusion d'un accord de coopération peut constituer une violation tant du principe de la loyauté fédérale que du principe de proportionnalité. En d'autres termes, la Cour veille au respect de formalités qui ne relèvent pas de l'article 30*bis* de la loi spéciale précitée.

A.67.1. Le Gouvernement flamand estime que la première branche du moyen, en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est irrecevable en raison de l'inexistence d'un point de rattachement entre la situation de la partie requérante et le droit de l'Union européenne. Selon lui, la première branche du moyen est irrecevable pour le surplus, pour cause d'incompétence de la Cour. Il affirme que la Cour n'est compétente que pour vérifier la constitutionnalité de normes législatives. Ainsi, selon la jurisprudence constante de la Cour, le pouvoir de contrôle de celle-ci ne s'étend pas à l'élaboration d'une norme législative, sous réserve de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il affirme que la partie requérante demande de contrôler le processus d'élaboration et non donc le contenu du décret du 18 décembre 2020, dans la mesure où elle allègue que le législateur décretaal n'a pas recueilli l'avis préalable de l'Autorité de protection des données avant d'adopter le décret attaqué. Selon le Gouvernement flamand, tel est effectivement le cas, pour la simple raison que la formalité mentionnée découlerait du droit de l'Union européenne. Il reconnaît qu'il est exact que, dans un nombre très limité de cas, et chaque fois dans un contexte très spécifique, la Cour a admis, à titre d'exception et par le détour nécessaire d'un contrôle de la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, être compétente pour contrôler la procédure parlementaire d'adoption de dispositions législatives. Le Gouvernement flamand considère qu'il ne s'agit pas d'un cas dans lequel la Cour, comme elle l'a fait dans la jurisprudence précitée, doit exceptionnellement tenir compte du processus d'élaboration. Il souligne que la partie requérante n'a pas fait valoir que la loi attaquée violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 36, paragraphe 4, du RGPD. Selon lui, la partie requérante n'invoque pas formellement une violation de la formalité fixée dans le RGPD, pas même indirectement, en combinaison avec une norme de référence au regard de laquelle la Cour peut effectuer un contrôle.

Le Gouvernement flamand souligne que la partie requérante fonde son grief relatif à l'absence d'un avis préalable de l'Autorité de protection des données sur la violation de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, mais il estime que l'article 22 de la Constitution n'impose que des obligations matérielles aux législateurs. Il soutient que la disposition constitutionnelle précitée n'impose en aucune manière une obligation formelle au législateur quand ce dernier légifère. La procédure législative est réglée dans les articles 74 à 83 de la Constitution, et dans les articles 35 et suivants de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce qui concerne les législateurs des entités fédérées. Selon lui, on ne saurait prétendre que l'article 22 de la Constitution est indissociablement lié au RGPD sans donner à cette disposition constitutionnelle une portée qu'elle n'a pas.

A.67.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que la première branche, pour autant qu'elle soit recevable, n'est pas fondée. Il soutient qu'il n'est pas démontré que la non-consultation de l'Autorité de protection des données emporterait une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Il ne conteste pas que les dispositions attaquées du décret du 18 décembre 2020 qui règlent le traitement des données à caractère personnel peuvent constituer une restriction du droit au respect de la vie privée. Selon lui, il n'apparaît toutefois pas que la non-consultation préalable à l'adoption du décret attaqué pourrait constituer une ingérence dans la vie privée des intéressés. Il constate que la partie requérante ne critique pas le contenu des dispositions du décret du 18 décembre 2020, mais uniquement le non-respect de l'obligation, fixée par le RGPD, de consulter l'autorité chargée du contrôle en la matière. La question de savoir si, outre la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel, l'Autorité de protection des données devait elle aussi être consultée est, selon lui, sans lien avec un éventuel non-respect du droit au respect de la vie privée ou avec le respect des règles contenues dans le RGPD, mais est effectivement liée à la répartition interne des compétences entre l'autorité fédérale et les communautés. Il constate toutefois que les griefs développés sont en rapport non pas avec une violation des règles répartitrices de compétences, mais uniquement avec une prétendue violation du droit au respect de la vie privée. Le Gouvernement flamand considère que la partie requérante ne démontre en aucune manière en quoi le prétendu non-respect de l'obligation de consultation pourrait entraîner une ingérence dans le droit au respect de la vie privée. Tel est d'autant plus le cas qu'il existe effectivement un avis de la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel relatif au décret du 18 décembre 2020. Un avis d'une autorité au sens du RGPD a donc été recueilli. Il ne saurait dès lors être question d'une violation des normes de référence citées au moyen.

En outre, le Gouvernement flamand est d'avis qu'il appartient aux États membres de déterminer, sur la base du droit national, quelles sont les instances publiques qui agissent en tant qu'autorité de contrôle. Conformément à l'article 51, paragraphe 1, du RGPD, il est possible de désigner plus d'une instance au sein d'un État membre. Le Gouvernement flamand précise que le Conseil d'État, dans ses avis, reconnaît que ni les dispositions du RGPD

ni les règles répartitrices de compétences n'empêchent la constitution de plusieurs autorités de contrôle. Il affirme que les articles 10/1 et 10/4 du décret du 18 juillet 2008 « relatif à l'échange électronique de données administratives », en exécution des articles 36, paragraphe 4, et 51, paragraphe 1, c), du RGPD, prévoient la création de la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel, qui est exclusivement compétente vis-à-vis d'instances flamandes telles que le Parlement flamand. Selon lui, ceci est confirmé également par la section du contentieux administratif du Conseil d'État. Étant donné que le projet relatif au décret attaqué a été soumis à la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel et qu'un avis a été recueilli, il est satisfait à l'exigence contenue dans l'article 36, paragraphe 4, du RGPD. Il n'est pas nécessaire de recueillir également l'avis de l'Autorité fédérale de protection des données. Le Gouvernement flamand estime que la prétendue violation de l'article 22 de la Constitution n'existe pas.

Le Gouvernement flamand pointe encore le fait que le décret du 18 décembre 2020, au sujet duquel un avis devait être recueilli, porte sur des matières liées à l'exercice de compétences matérielles exclusives de la Communauté flamande en ce qui concerne la politique de santé préventive. Selon lui, l'autorité de contrôle fédérale ne dispose d'aucune compétence en la matière. En juger autrement, dit-il, signifierait que l'Autorité de protection des données serait chargée de missions de contrôle qui s'inscriraient en dehors des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale. Il n'appartient pas au législateur fédéral de s'occuper de matières pour lesquelles les communautés sont exclusivement compétentes. À cet égard, le Gouvernement flamand conteste le point de vue formulé par le Conseil d'État dans ses avis. Il considère que le contrôle du respect des règles « générales » ne relève pas de la compétence fédérale relative à la protection de la vie privée, visée à l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution. Selon lui, cette dernière compétence s'étend uniquement à l'établissement de règles matérielles sur la base desquelles le droit fondamental peut être limité. Selon le Gouvernement flamand, la réglementation du contrôle du respect des règles matérielles doit être considérée comme l'exercice d'une compétence instrumentale qui appartient à toute autorité publique. En effet, il découle de l'article 22, alinéa 2, de la Constitution qu'il appartient au législateur fédéral et aux législateurs des entités fédérées de garantir, dans les limites de leurs compétences matérielles respectives, le droit au respect de la vie privée. Le Gouvernement flamand ajoute que le contrôle du respect des conditions matérielles pour le traitement des données à caractère personnel dans des domaines qui sont réglés par le législateur décentralisé et pour lesquels il a lui-même déterminé comment le droit précité est garanti relève de la compétence du législateur décentralisé flamand, de sorte que le contrôle appartient uniquement à la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel, à l'exclusion de l'Autorité fédérale de protection des données. Du reste, on n'aperçoit pas pourquoi la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel ne pourrait pas, voire ne devrait pas, tenir compte des règles générales relatives à la limitation du droit au respect de la vie privée, fixées par le législateur fédéral ou par le RGPD. À son estime, ceci découle également de l'avis émis par la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel sur la proposition de décret à l'origine du décret attaqué.

A.68. Le Gouvernement flamand considère que la seconde branche du premier moyen n'est pas fondée. Il constate que la partie requérante relève en substance, tout au plus, que la non-consultation de l'Autorité de protection des données quant à la proposition relative au décret attaqué serait déloyale. Il n'aperçoit pas en quoi le constat que, dans le cadre de l'adoption du décret attaqué, l'Autorité de protection des données n'a émis aucun avis préalable pourrait donner lieu à une violation du principe de la loyauté fédérale. À son estime, l'exercice des compétences de l'autorité fédérale n'est pas rendu plus difficile ni impossible. Le décret du 18 décembre 2020 ne prive pas l'autorité fédérale de la possibilité de déterminer les règles générales et de prendre des mesures en ce qui concerne la consultation préalable de l'Autorité de protection des données. Le décret ne porte nullement atteinte à la mission de l'Autorité de protection des données.

Du reste, en ce que la critique de la partie requérante est dirigée contre le processus d'élaboration du décret attaqué, la Cour n'est pas compétente pour contrôler celle-ci, pas même indirectement par un contrôle au regard du principe de la loyauté fédérale.

Quant au deuxième moyen

A.69. La partie requérante prend un deuxième moyen de la violation, par les articles 2, 9, 11, 12 et 14 du décret du 18 décembre 2020, de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A.70. La partie requérante estime que le législateur décrétoal n'a pas réglé lui-même tous les aspects essentiels du traitement des données. Elle soutient que l'article 22 de la Constitution consacre un principe de légalité formelle et matérielle. En ce qui concerne le principe de la légalité formelle, chaque ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit être prévue par une norme législative. En outre, cette norme législative doit déterminer, de manière suffisamment claire et précise, dans quels cas et à quelles conditions les données à caractère personnel sont traitées. Elle indique que la Cour et le Conseil d'État, dans leur jurisprudence, avaient déjà précisé les éléments essentiels d'un traitement de données, qui sont aussi utilisés tels quels par l'Autorité de protection des données. Dans le cadre de tout traitement de données, le législateur doit déterminer spécifiquement les éléments suivants : les données utilisées, le mode de collecte des données, les finalités du traitement, les personnes qui disposent d'un droit d'accès aux données, les conditions d'accès et le délai de conservation maximal. Selon la partie requérante, il est très important de déterminer ces éléments essentiels, aux fins non seulement de la prévisibilité mais aussi du contrôle du caractère proportionné du traitement des données.

À son estime, plusieurs dispositions du décret du 18 décembre 2020 ne satisfont pas à l'exigence précitée. L'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 18 décembre 2020, ne satisfait pas au principe de légalité. Quelques aspects de cette disposition sont pour le moins nébuleux. Ainsi, le législateur décrétoal ne précise pas d'où viennent les données dont dispose le bourgmestre, ni à quelles personnes au sein d'une commune les données peuvent être transmises, ni quelles personnes au sein de la commune sont habilitées à conserver les données. En outre, c'est au législateur décrétoal et non au Gouvernement flamand qu'il appartient de désigner le responsable de la transmission des données. Les finalités de la transmission de données autorisée par la disposition précitée ne sont pas claires non plus. Ainsi, selon elle, les données relatives à l'adresse ne peuvent certainement pas être transférées aux fins de l'exécution de contrôles de résidence, étant donné qu'aucune finalité de traitement de ce type n'est prévue dans l'accord de coopération du 25 août 2020.

Le fait que l'article 9, 3°, du décret du 18 décembre 2020 ajoute dans l'article 3, § 1er, du décret du 29 mai 2020 que les données personnelles sont traitées conformément à l'accord de coopération du 25 août 2020 ne change rien. Ni ce texte ni les travaux préparatoires ne permettent de savoir clairement si le législateur décrétoal, par cet ajout, renvoie aux finalités de l'accord de coopération du 25 août 2020 ou aux dispositions précises de l'accord de coopération du 25 août 2020. La partie requérante relève aussi que la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel a également formulé une remarque dans ce sens. L'article 11, qui remplace l'article 5 du décret du 29 mai 2020, crée une base de données auprès du centre de contact central pour les enquêteurs de terrain.

Renvoyant à l'avis de l'Autorité de protection des données, elle ajoute que le manque de précision et de clarté de la disposition de l'accord de coopération du 25 août 2020 à laquelle renvoie la disposition attaquée se répercute dans la disposition attaquée elle-même, qui présente dès lors la même lacune. Elle affirme ensuite que l'article 12 du décret du 18 décembre 2020, qui remplace l'article 6 du décret du 29 mai 2020, est entaché du même défaut que l'article 3, § 1er, précité, du décret du 29 mai 2020, en ce qu'il ne précise pas suffisamment en vertu de quelle disposition de l'accord de coopération du 25 août 2020 le traitement par les centres de contact locaux est réglé.

Enfin, elle affirme que l'article 14 du décret du 18 décembre 2020, qui insère un nouvel article 6/2 dans le décret du 29 mai 2020, est également contraire au principe de légalité, sur plusieurs points. Ainsi, l'article 6/2, § 1er, alinéa 4, et l'article 6/2, § 2, alinéa 3, chargent le Gouvernement flamand de préciser les activités des équipes COVID-19, activités qui sont visées par les alinéas respectifs des articles concernés, alors que c'est le législateur décrétoal lui-même qui doit le faire. L'article 6/2, § 2, alinéa 1er, énumère les données traitées par les équipes COVID-19. Les données mentionnées aux 1°, 9°, 10° et 11° ne sont pas suffisamment précisées par le législateur décrétoal, selon la partie requérante, de sorte que l'on ne sait pas clairement ce qu'elles signifient. L'article 6/2, § 2, confie des missions à une entité (alinéas 4 et 8). On ne sait pas clairement s'il s'agit de la même entité ou d'entités distinctes. L'article 6/2, § 2, alinéa 10, dispose que le Gouvernement flamand peut déterminer les mesures techniques et organisationnelles que doit prendre le conseil des soins en vue de protéger le traitement des données à caractère personnel par l'équipe COVID-19, alors que c'est le législateur décrétoal lui-même qui doit régler cela.

A.71. Le Gouvernement flamand estime que les dispositions attaquées ne violent pas l'article 22 de la Constitution. Il reconnaît qu'une norme législative qui instaure un traitement de données doit être suffisamment claire, précise et prévisible. Il affirme qu'une délégation à un autre pouvoir n'est pas contraire au principe de

légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement réglés par le législateur lui-même.

A.72.1. Le Gouvernement flamand soutient que le législateur décrétoal a réglé tous les éléments essentiels pour les traitements des données visées à l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, lu en combinaison avec l'article 47/1 du même décret, et dans les articles 2, 5, 6, et 6/2 du décret du 29 mai 2020. Selon lui, l'article 34/1 comporte tous les éléments essentiels : (1) la finalité de la transmission, (2) le responsable du traitement, d'une part, en ce qui concerne la transmission des données personnelles, après désignation par le Gouvernement flamand : l'agence autonome interne « Zorg en Gezondheid », et, d'autre part, en ce qui concerne les données traitées conformément au premier alinéa : la commune, (3) les données personnelles qui sont traitées, (4) les destinataires des données personnelles et (5) le délai de conservation. L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, auquel renvoie l'article 34/1 précité, énumère les catégories de personnes concernées. Il indique que ni le Conseil d'État ni la Commission de contrôle flamande n'ont formulé la moindre remarque à cet égard.

En ce que l'origine des données est considérée par la partie requérante comme un élément essentiel, il y a lieu de constater qu'il ne s'agit pas d'un élément essentiel selon l'Autorité de protection des données. Il observe d'ailleurs que l'origine des données a été clairement expliquée dans les travaux préparatoires. À cet égard, il renvoie également à l'explication fournie à la section de législation du Conseil d'État et à l'avis qui a suivi, dont il ressort, selon lui, qu'il n'y a pas de contradiction entre l'accord de coopération du 25 août 2020 et la disposition attaquée. Il soutient que les données transmises aux communes proviennent de la base de données I créée dans le cadre de l'accord de coopération du 25 août 2020. Les données personnelles qui sont traitées et transmises aux communes sont énumérées clairement et limitativement dans l'article 34/1. Le Gouvernement flamand affirme que l'article 34/1 dispose clairement que la commune est le responsable du traitement des données reçues en vue du contrôle du respect des mesures mentionnées à l'article 47/1. L'Autorité de protection des données n'exige pas que le législateur décrétoal désigne individuellement des personnes comme responsables. Il appartient à la commune elle-même de déterminer qui au sein de la commune aura accès aux données reçues. À cet égard, les communes doivent toujours agir conformément aux principes du RGPD, parmi lesquels le principe d'intégrité et le principe de confidentialité. En outre, le Gouvernement flamand souligne que l'agence « Zorg en Gezondheid » a conclu avec chaque commune un protocole en vue de préciser les modalités de la transmission des données et de pouvoir imposer les mesures de sécurité nécessaires vis-à-vis des communes. L'Autorité de protection des données n'exige pas non plus que les personnes qui peuvent conserver les données personnelles soient désignées par le législateur décrétoal. Le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée précise à suffisance la finalité de la transmission des données, à savoir le traitement en vue du contrôle du respect des mesures mentionnées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003. Selon lui, il n'est pas requis que le législateur décrétoal indique les traitements spécifiques que le responsable du traitement appliquera à ces données dans le cadre de la finalité décrite. Il ne s'agit en effet pas d'un élément essentiel. De même, charger le Gouvernement flamand de désigner un responsable du traitement ne porte pas atteinte à l'article 22 de la Constitution, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un élément essentiel.

A.72.2. Le Gouvernement flamand considère que les dispositions attaquées, qui apportent des modifications dans le décret du 29 mai 2020, respectent le principe de légalité, tel qu'il découle de l'article 22 de la Constitution. Il soutient que les références faites dans les articles 9 et 12, attaqués, du décret du 18 décembre 2020 à l'accord de coopération du 25 août 2020 sont claires. La partie requérante néglige d'expliquer pourquoi une référence aux finalités générales de l'accord de coopération du 25 août 2020 serait insuffisante ou pourquoi une référence à des dispositions spécifiques serait nécessaire. Les articles 9 et 12 attaqués renvoient aux objectifs énumérés dans l'accord de coopération du 25 août 2020. Le Gouvernement flamand souligne que l'accord de coopération du 25 août 2020 est très complexe et volumineux et que, pour des raisons de lisibilité, il n'était nullement indiqué de renvoyer à des dispositions spécifiques de l'accord de coopération du 25 août 2020, étant donné qu'il est nécessaire de tenir compte de cet accord dans son ensemble dans le cadre du traitement des données à caractère personnel.

Selon le Gouvernement flamand, les articles 12 et 14 du décret du 18 décembre 2020 ne portent pas non plus atteinte au principe de légalité. La critique de la partie requérante concernant l'article 11 porte en réalité, selon lui, sur l'accord de coopération du 25 août 2020 lui-même, au sujet duquel la Cour ne peut pas se prononcer. La Cour n'est pas non plus compétente pour vérifier si la disposition attaquée est conforme à l'accord de coopération du 25 août 2020. Il ajoute que c'est l'article 5 du décret du 29 mai 2020 qui constitue le fondement juridique du

traitement des données dans le cadre de l'exécution des visites physiques par les enquêteurs de terrain. Cet article doit comporter tous les éléments essentiels, ce qui est le cas, selon lui. La Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel et le Conseil d'État n'ont pas formulé de remarques sur ce point non plus. Le Gouvernement flamand estime que l'article 6/2, tel qu'il a été inséré par l'article 14 du décret du 18 décembre 2020, contient tous les éléments essentiels qui sont nécessaires pour conférer un fondement juridique au traitement des données. L'article 6/2 définit clairement les missions des équipes COVID-19 et, dès lors, les finalités du traitement des données personnelles, il liste les catégories des données personnelles qui peuvent être traitées, et il comporte des mesures techniques et organisationnelles qui doivent être respectées, parmi lesquelles le secret professionnel et une possibilité de contrôle.

En ce qui concerne les prétendues délégations illicites au Gouvernement flamand, ce dernier souligne que la Cour, le Conseil d'État et l'Autorité de protection des données ont confirmé à plusieurs reprises que, lorsque les éléments essentiels sont mentionnés dans le décret, les autres éléments et précisions peuvent être laissés au soin du pouvoir exécutif. Tel est le cas, selon lui.

En ce qui concerne le manque de clarté quant aux entités auxquelles il est fait référence dans l'article 6/2, § 2, le Gouvernement flamand fait valoir que les entités sont précisées dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 juin 2020 « portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre du COVID-19 ».

Quant au maintien des effets

A.73. Le Gouvernement flamand considère que, si la Cour devait juger que certaines ou toutes les dispositions attaquées doivent être annulées, il y aurait lieu de maintenir définitivement les effets de ces dispositions pour le passé. Une annulation non modulée conduirait indiscutablement à une insécurité juridique considérable. En effet, il y a lieu de considérer qu'au moment du prononcé de la Cour, des milliers de personnes auront déjà été soumises à la mesure d'isolement obligatoire et au traitement corrélatif de données personnelles dans le cadre du contrôle du respect de celle-ci.

En l'espèce, l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir pour conséquence que la constitutionnalité de cette mesure et du traitement corrélatif des données pourrait être remise en question, pour la seule et unique raison que l'avis préalable de l'Autorité de protection des données n'a pas été recueilli lors de l'adoption du décret attaqué, ou parce que le législateur décréteur n'a pas déterminé tous les éléments essentiels.

- B -

Quant aux décrets attaqués, à l'ordonnance attaquée et à leur contexte

B.1. Le recours en annulation dans l'affaire n° 7494 est dirigé contre le 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 » (ci-après : le décret du 10 juillet 2020). Les recours en annulation dans les affaires n^{os} 7494, 7526 et 7606 sont dirigés contre le 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 de la COVID-19 » (ci-après : le décret du 18 décembre 2020). Le recours en annulation dans l'affaire n° 7505 est

dirigé contre l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 2020 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 17 juillet 2020).

B.2. Le 11 mars 2020, l'Organisation mondiale de la santé a qualifié de pandémie l'explosion du nombre de contaminations au virus SARS-CoV-2. Depuis mars 2020, la Belgique aussi est confrontée à cette pandémie et à ses conséquences. Le virus SARS-CoV-2 est un virus très contagieux, qui cause la COVID-19, maladie qui peut entraîner de sérieux problèmes médicaux, voire la mort, principalement chez les personnes âgées et chez les personnes ayant des comorbidités (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, p. 2; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 2; *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 1).

Dans le cadre de cette crise sanitaire et pour lutter contre la propagation de la COVID-19, le Conseil national de sécurité, d'abord, puis le Comité de concertation, qui regroupe des représentants de l'autorité fédérale et des entités fédérées, ont été chargés de prendre des mesures concertées afin de freiner cette propagation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, p. 2; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 2).

B.3.1. Les décrets et l'ordonnance attaqués s'inscrivent dans le cadre visant à compléter et à actualiser l'arsenal des mesures que les différentes autorités ont prises pour lutter contre la pandémie de COVID-19 et contre la propagation du virus SARS-CoV-2.

B.3.2. Ainsi, lors de la phase initiale de la pandémie, des mesures strictes ont été prises afin d'enrayer la transmission du virus SARS-CoV-2, notamment l'interdiction de tous les contacts physiques entre les personnes et des voyages (par exemple, maintien d'une distance d'un mètre et demi, interdiction de rassemblements, interdiction de déplacements non essentiels, etc.). À partir de mai 2020, le nombre d'admissions en hôpital et de décès a eu tendance à baisser et la pandémie est entrée dans une nouvelle phase, qui a nécessité la prise d'autres mesures pour lutter contre la propagation du virus et de la COVID-19. Ces mesures concernaient en particulier le traçage et l'accompagnement des personnes (présumées) infectées et de leurs contacts. À cette fin, une banque de données a été créée auprès de Sciensano, dans

le but de rassembler des données sur ces personnes (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 »). Le traçage des contacts précité a reçu des fondements juridiques avec, entre autres, le décret de la Communauté flamande du 29 mai 2020 « portant organisation de l'obligation de déclaration et du suivi des contacts dans le cadre de la COVID-19 » (ci-après : le décret du 29 mai 2020) et l'arrêté de pouvoirs spéciaux du Collège réuni de la Commission communautaire commune n° 2020/006 du 18 juin 2020 « organisant le suivi sanitaire des contacts dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 », confirmé par l'ordonnance du 4 décembre 2020 « portant confirmation des arrêtés du Collège réuni de la Commission communautaire commune pris en exécution de l'ordonnance du 19 mars 2020 visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Collège réuni de la Commission communautaire commune dans le cadre de la crise sanitaire de la COVID-19 et relative à l'octroi de missions complémentaires à l'Office bicommunautaire de la santé, de l'aide aux personnes et des prestations familiales ».

B.3.3. En juillet 2020, compte tenu de la nouvelle phase de la crise de COVID-19, où, après une période dite de « *lockdown light* », les restrictions des contacts physiques entre personnes ont été assouplies et les voyages étaient à nouveau possibles, de nouvelles mesures ont été prises pour lutter contre les risques de propagation liés à ces assouplissements.

B.4. Le décret, attaqué, du 10 juillet 2020 vise à étendre le champ d'application personnel de l'obligation d'isolement déjà existante, prévue dans le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 « relatif à la politique de santé préventive » (ci-après : le décret du 21 novembre 2003), en permettant au fonctionnaire-médecin d'imposer un isolement également aux personnes potentiellement infectées en raison d'un « risque accru » ou d'un séjour dans une « zone à haut risque ». Il prévoit en outre la possibilité de subir cet isolement temporaire dans un autre lieu approprié et non plus exclusivement donc dans un service hospitalier.

B.5. Le décret, attaqué, du 18 décembre 2020 instaure l'obligation de s'isoler comme mesure dans le décret du 21 novembre 2003. À côté de cela, le décret attaqué règle également l'organisation du suivi des contacts, le traitement des données de certaines catégories de personnes dans le cadre du contrôle du respect des obligations d'isolement et de test, ainsi que

le traitement des données à caractère personnel dans le cadre du suivi des contacts, qui avait déjà été instauré par le décret du 29 mai 2020.

B.6. L'ordonnance, attaquée, du 17 juillet 2020 modifie la réglementation existante en matière de maladies transmissibles, contenue dans l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 « relative à la politique de prévention en santé » (ci-après : l'ordonnance du 19 juillet 2007). L'ordonnance attaquée impose, en période de pandémie de COVID-19, l'obligation de se faire tester et de se mettre en quarantaine aux personnes qui reviennent d'une « zone rouge » ou qui présentent un profil à haut risque.

En ce qui concerne les obligations d'isolement ou de quarantaine

Mesures prises par la Communauté flamande

B.7.1. 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.7.2. Face au virus très contagieux SARS-CoV-2 qui cause la maladie COVID-19, le législateur décréte a voulu, en adoptant les décrets des 10 juillet 2020 et 18 décembre 2020, 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, 2019-2020, n° 415/1, pp. 2-3; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, pp. 2-3).

B.7.3.1. Le décret du 10 juillet 2020 modifie l'article 47, § 1er, du décret du 21 novembre 2003, en élargissant le champ d'application des mesures d'isolement relevant de la compétence des fonctionnaires-médecins.

L'article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 2 du décret du 10 juillet 2020, dispose :

« Les fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2°, peuvent :

1° obliger les personnes atteintes par une telle infection et qui constituent de ce fait un risque de contagion pour d'autres personnes, à suivre un traitement médical approprié afin de lutter contre cette contagion et/ou ordonner ces personnes, ainsi que les personnes présentant un risque accru de contracter cette infection, de s'isoler temporairement dans un service hospitalier ou un autre lieu désigné par les fonctionnaires-médecins. Cet isolement obligatoire expire dès le moment où celui ou celle ayant reçu l'ordre n'est plus contagieux ou dès que le risque de contagiosité a disparu ».

L'article 47, § 1er, 3°, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 4 du décret du 10 juillet 2020, dispose :

« Les fonctionnaires-médecins visés à l'article 44, § 3, 2°, peuvent :

[...]

3° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection ainsi qu'aux personnes à risque accru d'avoir contracté cette infection, d'avoir contact avec d'autres personnes à cause de leurs activités professionnelles ou non, tant qu'ils constituent un danger particulier pour la santé publique ».

B.7.3.2. Afin de lutter contre la propagation de l'infection (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, pp. 3 et 5-6) et d'éviter que les hôpitaux soient surchargés (*ibid.*, p. 5), le

législateur décrétoal a ainsi étendu la mesure d'isolement temporaire à l'égard de personnes dont l'infection n'est pas encore établie mais qui ont néanmoins été exposées à un « risque accru » d'infection au virus SARS-CoV-2 (contacts à haut risque et personnes qui reviennent d'une « zone à haut risque », aussi appelée « zone rouge », ainsi que des personnes ayant été en contact avec des personnes à risques).

B.7.4.1. Le décret du 18 décembre 2020 ajoute un article 47/1, nouveau, dans le décret du 21 novembre 2003. dérogeant à l'article 47 du décret du 21 novembre 2003 et se limitant aux infections (possibles) à la 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 (article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, inséré par l'article 2 du décret du 18 décembre 2020).

B.7.4.2. L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été inséré par l'article 4 du décret du 18 décembre 2020, dispose :

« § 1er. Par dérogeation 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 la 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 de la COVID-19.

§ 2. Par dérogeation 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 de la 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 de la 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 la 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 à la COVID-19, se place immédiatement en isolement temporaire dès qu'elle a été informée du fait qu'elle présente un risque accru de contamination à la 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 à la 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 de la 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 de la 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 à la COVID-19.

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

Cette disposition est entrée en vigueur le 12 janvier 2021. Il en découle qu'à partir de cette date, l'obligation d'isolement à l'égard d'une contamination à la COVID-19 est régie par l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, lequel déroge à l'article 47 du même décret.

L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 a été modifié par le décret du 25 juin 2021 « modifiant l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive dans le cadre du COVID-19 à l'été de 2021 » et par le décret du 23 décembre 2021 « modifiant l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive et prorogeant le décret du 29 mai 2020 portant organisation du suivi des contacts central 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 ». Ces modifications sont sans incidence sur l'examen des présents recours.

B.7.4.3. Par rapport à la mesure d'isolement prévue à l'article 47 du décret du 21 novembre 2003, la mesure prévue à l'article 47/1 présente cette particularité qu'elle ne requiert aucun ordre du fonctionnaire-médecin, engendrant ainsi une obligation d'« auto-isolement ». Pour le surplus, cet isolement a la même portée que l'isolement ordonné au sens de l'article 47, § 1er, 1^o, du décret du 21 novembre 2003. L'intéressé peut, dans une large mesure, choisir lui-même le lieu où il doit s'isoler, pour autant que ce lieu soit approprié. Enfin, la disposition précitée habilite le Gouvernement flamand à déterminer la durée de l'isolement et les dispenses de cette obligation.

B.7.4.4. 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^o 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 :

« 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'intéress[é] dans les cinq jours ouvrables ».

Mesures prises par la Commission communautaire commune

B.8.1. L'ordonnance du 19 juillet 2007 vise notamment à permettre de prendre des mesures de prévention et de dépistage des affections et des maladies. Le législateur ordonnanciel a prévu un cadre législatif spécifique pour les mesures de lutte contre les maladies transmissibles (articles 12 à 14/1).

Il a ainsi conféré au médecin-inspecteur d'hygiène le pouvoir d'imposer certaines mesures prophylactiques ou de les faire imposer par le bourgmestre (article 13). Dans la mesure du possible, ces mesures sont imposées en association ou en collaboration avec le bourgmestre de la commune et en concertation avec les médecins traitants. Conformément à l'article 13 précité, les mesures prophylactiques peuvent notamment prendre la forme d'une interdiction de contact pour les personnes contaminées (1°), d'une obligation, pour les personnes potentiellement contaminées, de se soumettre à un examen médical (2°) ou d'une obligation, pour les personnes contaminées, de suivre un traitement médical (3°).

Par cette disposition, le législateur ordonnancier entendait préserver la santé publique en prévenant la dispersion des maladies transmissibles (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2006-2007, n° B-84/1, p. 10).

Le non-respect des mesures prophylactiques ou le fait d'empêcher ou d'entraver l'exécution de ces mesures sont punissables (article 15, 2°).

B.8.2. L'ordonnance du 17 juillet 2020 modifie les articles 13 et 15 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 et insère un article 13/1, nouveau, dans cette dernière ordonnance.

Le législateur ordonnancier entendait, en exécution de la décision du Comité de concertation du 8 juillet 2020, prendre des mesures afin de gérer les risques de propagation de la COVID-19 dus aux voyages (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 2).

B.8.3.1. L'article 13 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été modifié par l'article 2, 1°, de l'ordonnance du 17 juillet 2020, dispose :

« Le médecin-inspecteur d'hygiène peut, si possible en association ou en collaboration avec le bourgmestre de la commune où la mesure doit être exécutée, et après concertation avec les médecins traitants, pour autant que cela soit possible, prendre ou faire prendre par le bourgmestre des mesures prophylactiques, telles que :

1° interdire aux personnes contaminées qui peuvent transmettre l'infection, d'avoir des contacts physiques avec d'autres personnes, tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique;

2° faire subir un examen médical ou mettre en quarantaine les personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination, peuvent être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection;

3° obliger les personnes contaminées et qui peuvent transmettre l'infection, à suivre un traitement médical approprié, afin de lutter contre cette contagion;

4° interdire aux personnes qui, dans l'exercice de leurs activités professionnelles, peuvent transmettre une infection, l'exercice de leurs activités ou leur faire subir un examen médical, et ce tant qu'elles constituent un danger particulier pour la santé publique;

5° réquisitionner un service hospitalier, pour l'isolement des personnes contaminées ou suspectées d'être gravement contaminantes;

6° ordonner la désinfection des objets et locaux contaminés;

7° ordonner le traitement, l'isolement ou la mise à mort d'animaux qui représentent un danger pour l'homme, à l'exception du danger de contamination par consommation de ces animaux ».

B.8.3.2. Pour gérer la crise de la COVID-19, le législateur ordonnancier entendait avoir recours au pouvoir du médecin-inspecteur d'hygiène d'imposer des mesures en vertu de l'article 13 de l'ordonnance du 19 juillet 2007; à cette fin, il a complété l'arsenal des mesures à imposer, en prévoyant, pour la catégorie des personnes contaminées (1°) ou potentiellement contaminées (2°), une obligation de se mettre en quarantaine, même à domicile (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/2, pp. 2 et 10 2006-2007, n° B-84/2, p. 38).

B.8.4.1. L'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 17 juillet 2020, dispose :

« § 1er. Sans préjudice de l'article 13, tant que subsistera l'état de pandémie de Covid-19 déclaré le 11 mars 2020 par l'Organisation mondiale de la santé, toute personne arrivant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en provenance d'une ville, d'une commune, d'un arrondissement, d'une région ou d'un pays classé en zone rouge par le Service public fédéral Affaires étrangères dans le cadre de cette pandémie et toute personne considérée comme une personne de contact présentant un profil à haut risque par le médecin-inspecteur d'hygiène, est tenue :

1° de consulter, dans les plus brefs délais, son médecin traitant pour se soumettre à un dépistage; et

2° de suivre immédiatement une quarantaine dont la durée est définie par le médecin-inspecteur d'hygiène.

§ 2. Le Collège réuni est habilité à mettre un terme aux obligations visées au paragraphe 1er, 1° et 2°, si le Conseil national de sécurité estime que la situation sanitaire le permet.

§ 3. Certaines personnes peuvent être exemptées des obligations visées au paragraphe 1er, 1° et 2°, en raison des circonstances de leur déplacement. Le Collège réuni détermine les cas et les modalités de ces exemptions ».

Il ressort de la formulation de cette disposition que l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 organise un régime qui se cumule à celui prévu par l'article 13 de la même ordonnance. L'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 a été modifié par l'article 4 de

l'ordonnance du 6 mai 2021 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé ». Ces modifications sont sans incidence sur l'examen des présents recours.

B.8.4.2. Le législateur ordonnancier entendait soumettre les personnes qui reviennent de zones considérées comme étant à risque, d'un point de vue épidémiologique, ou qui sont considérées comme un « contact à haut risque » à la suite d'un contact avec un cas confirmé, à une quarantaine autonome – sans la moindre intervention du médecin-inspecteur d'hygiène ou du bourgmestre de la commune du domicile de l'intéressé (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 4; n° B-41/2, p. 10). Il a en outre rappelé qu'en ce qui concerne le lieu de la quarantaine, la quarantaine à domicile était déjà possible (*Doc. parl.*, Assemblée réunie, 2019-2020, n° B-41/2, p. 10).

B.8.5.1. Le législateur ordonnancier a également prévu des sanctions pénales en cas de non-respect ou si l'on empêche ou entrave l'exécution des mesures de quarantaine.

L'article 15 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 17 juillet 2020, dispose :

« Sans préjudice de l'application des sanctions fixées par le Code pénal, sont punis d'une amende de 1 à 500 EUR et d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois, ou de l'une de ces peines seulement :

1° ceux qui ne font pas de déclaration, comme prévu à l'article 12, § 1er, ou qui empêchent ou entravent une telle déclaration;

2° ceux qui ne donnent pas suite aux mesures, visées aux articles 13 et 13/1, ou qui empêchent ou entravent l'exécution de ces mesures;

3° ceux qui empêchent ou entravent l'exercice des compétences visées à l'article 14 ».

Par l'article 3 de l'ordonnance du 17 juillet 2020, le législateur ordonnancier entendait étendre les sanctions pénales existantes à la mesure mentionnée à l'article 13/1 (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/2, p. 3).

B.8.5.2. En ce qui concerne l'application et la surveillance de l'obligation de quarantaine mentionnée à l'article 13, le législateur ordonnancier a prévu que le médecin-inspecteur d'hygiène peut, au moyen d'un procès-verbal, constater les infractions à l'obligation et mener une investigation, un contrôle ou une enquête, le cas échéant en requérant l'assistance de la police (article 14, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2007).

L'ordonnance du 6 mai 2021 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé » a inséré un article 14/1, nouveau, dans l'ordonnance du 19 juillet 2007.

L'article 14/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 dispose :

« § 1er. Le médecin-inspecteur d'hygiène peut transmettre au bourgmestre de la commune les données à caractère personnel d'une part des personnes qui ont expressément indiqué qu'elles ne voulaient pas respecter l'isolement ou la quarantaine ou ne veulent pas être testées et d'autre part des personnes qui ne sont pas joignables via le centre de contact.

Le bourgmestre ne peut traiter ces données personnelles que pour :

- a) faire vérifier par le personnel communal la mise en œuvre des mesures prophylactiques;
- b) sensibiliser les personnes visées à l'alinéa 1er sur l'importance de respecter les mesures prophylactiques.

Le bourgmestre communique le résultat de cette vérification au médecin-inspecteur d'hygiène en vue d'offrir au médecin-inspecteur d'hygiène la possibilité de donner avis sur l'infraction au procureur du Roi conformément à l'article 29 du Code d'Instruction criminelle.

§ 2. Les catégories de données traitées sont les suivantes :

1° nom et prénom de l'intéressé, date de naissance, sexe, numéro(s) de téléphone, le code postal du domicile ainsi que la langue souhaitée;

2° adresse de la quarantaine ou de l'isolement;

3° motif de la demande d'intervention de la commune;

4° la date éventuelle d'arrivée en Belgique;

5° la date de fin présumée de la quarantaine ou de l'isolement.

§ 3. La Commission communautaire commune est le responsable du traitement des données à caractère personnel, indiqué au paragraphe 2.

§ 4. Les données visées au paragraphe 2 sont supprimées après 28 jours.

Contrairement à l’alinéa 1er, les données PLF et les données liées à la vérification de l’isolement ou de la quarantaine, sont détruites après l’expiration de la période d’isolement ou de quarantaine imposée à la personne concernée et, en ce qui concerne les données PLF, au plus tard 14 jours calendrier après la date d’arrivée du voyageur en Belgique.

Les données à caractère personnel qui n’ont pas encore été détruites en application du prescrit des alinéas 1er et 2 sont détruites au plus tard cinq jours après la publication de l’arrêté du Collège réuni constatant la fin de l’état d’épidémie du coronavirus COVID-19 dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale.

§ 5. Le Collège réuni et le bourgmestre peuvent déterminer la mise en œuvre technique et opérationnelle de l’échange de données avec et au traitement des données par le bourgmestre dans un protocole.

§ 6. Le médecin-inspecteur d’hygiène communique chaque semaine au Collège réuni, le nombre de cas transmis à chaque commune et la raison qui a conduit à la transmission ».

En ce qui concerne l’obligation de subir un examen médical ou de se soumettre à un test médical

Mesures prises par la Communauté flamande

B.9.1. L’article 4 du décret du 10 juillet 2020 modifie l’article 47, § 1er, 2°, précité, du décret du 21 novembre 2003. Par cette modification, le législateur décretaal a étendu aux personnes qui ont séjourné dans une « zone à haut risque » le champ d’application de la faculté pour le fonctionnaire-médecin de leur imposer de subir un examen médical (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, p. 6).

B.9.2. Comme il a été dit, l’article 4 du décret du 18 décembre 2020 a inséré un article 47/1 dans le décret du 21 novembre 2003. Il découle des paragraphes 2 et 3 de cette disposition que les personnes qui reviennent d’une « zone à haut risque » ainsi que les personnes qui présentent un « risque accru » de contamination à la COVID-19 sont en principe soumises à un test.

Mesures prises par la Commission communautaire commune

B.10. Le médecin-inspecteur d'hygiène peut soumettre à l'obligation de subir un examen médical les personnes qui, après un contact avec une personne infectée, peuvent être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection (article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007).

L'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 17 juillet 2020, avant sa modification par l'article 4 de l'ordonnance du 6 mai 2021 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », prévoit une obligation de se soumettre automatiquement à un test pour les personnes qui arrivent sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en provenance d'une « zone rouge » et pour les personnes qui sont considérées comme un « contact à haut risque » par le médecin inspecteur d'hygiène.

En ce qui concerne le suivi des contacts

B.11.1. Étant donné que le décret du 21 novembre 2003 n'offrait pas un fondement juridique suffisant pour prendre des mesures de suivi et d'accompagnement afin de lutter contre la propagation de la COVID-19, le législateur décretaal a prévu un instrument spécifique pour suivre et accompagner les personnes potentiellement infectées (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 314/1, p. 3). Par le décret du 29 mai 2020, il a donc mis en place un mécanisme de suivi des contacts relatif à la COVID-19.

Il a ainsi permis au Gouvernement flamand de désigner, en exécution de l'article 44, § 1er, du décret du 21 novembre 2003 et sous réserve de ce qui est prévu à l'article 44, § 3, de ce même décret, une structure de coopération de partenaires extérieurs, qui crée un centre de contact central chargé de missions de traçage et d'accompagnement de personnes (article 3, avant sa modification par le décret du 18 décembre 2020). Il a chargé le Gouvernement flamand d'arrêter les modalités d'organisation de la structure de coopération (article 4, avant sa modification par le décret du 18 décembre 2020). Dans sa version originale, le décret du 29 mai

2020 prévoyait aussi des règles relatives au traitement des données à caractère personnel par le centre de contact (article 5, avant sa modification par le décret du 18 décembre 2020).

B.11.2. En se concentrant sur le dépistage précoce des personnes contaminées ou présumées l'être, ainsi que de leurs contacts – examen qui, en principe, est exclusivement effectué par les fonctionnaires-médecins – et en leur donnant les recommandations nécessaires en matière de test et d'isolement, 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 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 314/1, pp. 2 et 4; 2020-2021, n° 488/1, pp. 2 et 4).

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; 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 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'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.11.3. Le décret du 18 décembre 2020 modifie les articles 2 à 6 du décret du 29 mai 2020 et insère dans ce dernier décret plusieurs dispositions nouvelles (articles 6/1, 6/2 et 7/1).

Le législateur décrétoal entendait actualiser le suivi des contacts, à l'aune des développements interfédéraux relatifs à la réglementation des banques de données de

Sciensano, d'une part, en comblant les lacunes dans la réglementation existante et, d'autre part, en ancrant et en intégrant légalement les initiatives locales en matière de suivi des contacts (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 3).

B.11.4. 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 de la 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 la 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 ».

Du fait des dispositions modificatives, le centre de contact de la structure de coopération de partenaires extérieurs mentionné à l'article 3 du décret du 29 mai 2020 change d'appellation et devient le « centre de contact central » (article 9, 1° et 4°, du décret du 18 décembre 2020). Ces dispositions portent par ailleurs 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). Ainsi, les finalités de

traitement mentionnées dans la version originale de l'article 3 sont supprimées et, en ce qui concerne le traitement, il est renvoyé à l'accord de coopération du 25 août 2020. Enfin, le Gouvernement flamand est chargé de déterminer les mesures techniques et organisationnelles de protection des données à caractère personnel.

B.11.5. 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 ».

Le législateur décrétoal entendait ainsi fixer par voie décrétoale la composition du centre de contact central (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, pp. 9-10).

B.11.6. 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 [la] personne index a été contact et qui présente un risque élevé de contamination ou une personne avec laquelle [la] 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.

Par cette disposition, le législateur décretaal entendait créer une banque de données qui n'est pas contenue dans l'accord de coopération du 25 août 2020, mais qui est essentielle aux visites physiques que les enquêteurs de terrain du centre de contact central effectuent dans le cadre des finalités mentionnées à l'article 3, § 2, 1° et 2°, A, de l'accord de coopération précité (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, pp. 4 et 10).

B.11.7. Les articles 6 et 6/1 du décret du 29 mai 2020, tels qu'ils ont été respectivement remplacés et insérés par les articles 12 et 13 du décret du 18 décembre 2020, 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 des données à caractère personnel :

« Art. 6. 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 la 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 ».

« Art. 6/1. 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 ».

B.11.8. 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, 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 :

« § 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 de la 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 ».

Quant à l'étendue des recours en annulation

B.12.1. La Cour doit déterminer l'étendue des recours en annulation à partir du contenu des requêtes et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

B.12.2. Il ressort de l'exposé des moyens dans l'affaire n° 7494 que les griefs des parties requérantes sont dirigés contre l'article 2 (insertion d'un nouvel article 34/1 dans le décret du 21 novembre 2003), l'article 4 (insertion d'un nouvel article 47/1 dans le décret du 21 novembre 2003), l'article 6 (modification de l'article 79, 1°, du décret du 21 novembre 2003), l'article 9 (modification de l'article 3 du décret du 29 mai 2020), l'article 11 (remplacement de l'article 5 du décret du 29 mai 2020), l'article 12 (remplacement de l'article 6 du décret du 29 mai 2020) et l'article 14 (insertion d'un nouvel article 6/2 dans le décret du 29 mai 2020) du décret du 18 décembre 2020, et contre tous les articles du décret du 10 juillet 2020. Il peut être déduit de l'exposé des moyens dans l'affaire n° 7526 que les griefs sont dirigés contre le décret du 18 décembre 2020 dans son intégralité. Il ressort de l'exposé des moyens dans l'affaire n° 7606 que les griefs sont dirigés contre les articles 2 et 7 à 15 du décret du 18 décembre 2020. Les recours en annulation dans les affaires n°s 7494 et 7606 sont irrecevables dans la mesure où ils sont dirigés contre des dispositions autres que les articles précités.

Quant à l'intérêt

B.13.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 7606, à savoir l'ASBL « Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités ». L'intérêt des parties requérantes dans les affaires n°s 7494, 7505 et 7526 n'est, lui, pas contesté.

B.13.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son but statutaire soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son but; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que ce but n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.13.3. L'« Association de Promotion des Droits Humains et des Minorités » est une association sans but lucratif dont l'objectif est, entre autres, « de promouvoir les droits humains tels que consacrés notamment par la Constitution », ainsi que par toutes les conventions internationales, de « dénoncer et contester toute atteinte arbitraire aux droits et libertés consacrés par les normes de droit interne ou de droit international » et « d'ester en justice [...] dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application des normes de droit interne ou international relatives aux droits humains [et aux droits] des minorités » (article 3 de ses statuts, publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 27 novembre 2013).

Ce but se distingue de l'intérêt général et relève de la défense d'un intérêt collectif. Il n'apparaît pas, par ailleurs, que l'association requérante ne poursuit pas réellement son but. Les dispositions attaquées dans l'affaire n° 7606 règlent en particulier le traitement de données à caractère personnel dans le cadre de la crise de COVID-19. Elles concernent dès lors le droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 22 de la Constitution. Elles sont donc susceptibles d'affecter directement et défavorablement le but statutaire poursuivi par l'association requérante, qui consiste notamment à promouvoir ce droit.

L'association justifie de l'intérêt requis.

Quant à la recevabilité des moyens

En ce qui concerne la compétence de la Cour

B.14.1. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation

d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

La Cour examine les moyens en ce qu'ils sont pris de la violation de normes au regard desquelles elle peut effectuer un contrôle direct.

B.14.2. Ni l'article 142 de la Constitution, ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent à la Cour le pouvoir de contrôler des dispositions législatives directement au regard de dispositions du droit de l'Union européenne. Par conséquent, la Cour n'est pas compétente pour contrôler les dispositions attaquées directement au regard du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD), et le quatrième moyen dans l'affaire n° 7526 n'est pas recevable.

B.14.3.1. L'article 142 de la Constitution et l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne confèrent pas davantage à la Cour le pouvoir de contrôler des dispositions législatives directement au regard de l'article 187 de la Constitution.

Par conséquent, le premier moyen dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 et le sixième moyen dans l'affaire n° 7526 sont irrecevables en ce qu'ils invoquent la violation de l'article 187 de la Constitution « lu isolément ».

Ces moyens sont également irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 187 de la Constitution, lu en combinaison avec le RGPD, 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 et avec les articles 7, 9, 15 et 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.14.3.2. L'article 187 de la Constitution est une garantie étroitement liée aux dispositions constitutionnelles dont la Cour assure le respect.

La Cour tient dès lors compte de la garantie contenue dans cette disposition constitutionnelle lorsqu'elle est saisie d'une violation de droits fondamentaux mentionnés au titre II de la Constitution. Les moyens, en ce qu'ils sont pris de la violation des articles contenus dans le titre II de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 187 de la Constitution, sont recevables.

B.14.4.1. Par ailleurs, la Cour n'est pas compétente pour contrôler des dispositions décrétales au regard d'autres dispositions législatives qui ne sont pas des règles répartitrices de compétences.

B.14.4.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7526, en ce qu'il tend, en ce qui concerne l'implication des administrations locales dans le suivi des contacts en Communauté flamande, à faire contrôler les dispositions attaquées au regard de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, n'est dès lors pas recevable.

B.14.4.3. Pour le même motif, le cinquième moyen dans l'affaire n° 7526, en ce qu'il tend à faire contrôler les dispositions attaquées par la Cour au regard de la loi du 30 juillet 1981 « tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie », n'est pas recevable non plus.

B.14.5. Enfin, eu égard à l'article 142 de la Constitution et à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur la conformité d'arrêtés ministériels ou d'accords de coopération aux normes au regard desquelles elle peut procéder à un contrôle.

Le cinquième moyen dans l'affaire n° 7494, en ce qu'il tend à faire contrôler par la Cour l'accord de coopération du 25 août 2020 et l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 « portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 », n'est dès lors pas recevable.

En ce qui concerne l'exposé des moyens

B.15. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Les moyens qu'invoquent les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494, 7505, 7526 et 7606 ne répondent que partiellement à ces exigences, dès lors que ces parties n'exposent pas suffisamment, en ce qui concerne plusieurs dispositions conventionnelles et constitutionnelles auxquelles elles se réfèrent, en quoi ces normes sont violées par les dispositions attaquées.

La Cour examine les moyens pour autant qu'ils répondent aux exigences précitées.

Quant au fond

B.16. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution. Par conséquent, la Cour examine d'abord les moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences. Ces moyens portent sur la compétence de la Communauté flamande et de la Commission communautaire commune (B.17 à B.25) ainsi que sur les exigences procédurales préalables (B.26 à B.30).

La Cour examine ensuite les moyens pris de la violation de différents droits fondamentaux. Ces moyens sont répartis en fonction du type de mesure qu'ils dénoncent, sachant qu'il est préalablement procédé au contrôle au regard de l'article 187 de la Constitution (B.31). La Cour examine d'abord les moyens dirigés contre l'obligation d'isolement et l'obligation de quarantaine. Ces moyens portent sur la nature de la restriction de liberté et sur les conditions et garanties y relatives (B.32 à B.41), sur le principe de légalité en matière pénale (B.42 à B.48), sur le droit à l'aide sociale, médicale et juridique (B.49 à B.53), sur le principe d'égalité et de

non-discrimination (B.54 à B.59), ainsi que sur les conséquences de la déclaration de l'état de pandémie par l'Organisation mondiale de la santé (B.60 à B.61). La Cour examine ensuite les moyens dirigés contre l'obligation de subir un examen médical et l'obligation de se soumettre à un test médical. Ces moyens portent sur le droit au respect de la vie privée (B.62 à B.70). Enfin, la Cour examine les moyens relatifs au traitement des données à caractère personnel lié aux mesures précitées (B.71 à B.95).

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences

La compétence de la Communauté flamande et de la Commission communautaire commune (septième moyen dans l'affaire n° 7505 et premier et troisième moyens dans l'affaire n° 7526)

B.17. Dans le septième moyen dans l'affaire n° 7505 et dans les premier et troisième moyens dans l'affaire n° 7526, les parties requérantes font valoir en substance que les mesures attaquées (obligations en matière d'isolement, de quarantaine, d'examen médical et de test médical, d'une part, et suivi des contacts, d'autre part), ainsi que l'incrimination et la répression du non-respect des obligations précitées relèvent de la compétence non pas des communautés, mais bien de l'autorité fédérale. De ce fait, les articles 12, 22, 128 et 135 de la Constitution et l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980) seraient violés.

B.18.1. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu d'une ordonnance motivée du juge qui doit être signifiée au plus tard dans les quarante-huit heures de la privation de liberté et ne peut emporter qu'une mise en détention préventive ».

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

B.18.2. Par l'emploi du terme « loi » aux articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, dont le contenu est demeuré inchangé depuis 1831, le Constituant a seulement voulu exclure la compétence du pouvoir exécutif en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la compétence de déterminer l'incrimination, la forme de la procédure pénale et la répression. L'on ne saurait déduire de ces dispositions aucune réserve de compétence en faveur du législateur fédéral. Les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ne s'opposent dès lors pas à ce que le législateur spécial confie la réglementation de ces matières aux communautés et aux régions.

B.18.3. À ce sujet, l'article 11, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements; les dispositions du livre Ier du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières.

L'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre Ier du Code pénal ».

B.19.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.19.2. Le législateur décrétole et le législateur ordonnancier doivent avoir égard à l'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution, en vertu duquel seul le législateur fédéral peut déterminer de manière générale dans quels cas et à quelles conditions le droit au respect de la vie privée et familiale peut être limité.

Certes, la circonstance qu'une ingérence dans la vie privée résulte de la réglementation d'une matière déterminée attribuée au législateur décrétoal ou au législateur ordonnanciel n'affecte pas cette compétence, mais ces derniers sont tenus de respecter la réglementation fédérale générale, qui a valeur de réglementation minimale pour toute matière. En ce que les dispositions attaquées visent l'échange de données personnelles, le législateur décrétoal est lié par les garanties minimales prévues par le RGPD.

B.20.1. L'article 128 de la Constitution dispose :

« § 1er. Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande règlent par décret, chacun en ce qui le concerne, les matières personnalisables, de même qu'en ces matières, la coopération entre les communautés et la coopération internationale, y compris la conclusion de traités.

Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête ces matières personnalisables, ainsi que les formes de coopération et les modalités de conclusion de traités.

§ 2. Ces décrets ont force de loi respectivement dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi que, sauf si une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, en dispose autrement, à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté ».

B.20.2. L'article 135 de la Constitution dispose :

« Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, désigne les autorités qui, pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale, exercent les compétences non dévolues aux communautés dans les matières visées à l'article 128, § 1er ».

B.20.3. L'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (ci-après : la loi spéciale du 12 janvier 1989), pris en exécution de l'article 135 de la Constitution, dispose :

« Sans préjudice des compétences de la Communauté française et de la Communauté flamande, le collège réuni et l'assemblée réunie exercent les compétences visées aux articles 5, [...] 8 à 16 [...] de la loi spéciale ».

L'Assemblée réunie et le Collège réuni sont les organes de la Commission communautaire commune (article 60, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989) qui exercent collectivement le pouvoir de légiférer par ordonnances (article 68, § 1er, de la même loi spéciale).

B.20.4. Il découle de l'article 128 de la Constitution qu'en ce qui concerne les « matières personnalisables », les communautés sont territorialement compétentes, respectivement dans la région de langue néerlandaise et dans la région de langue française, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté.

En ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le législateur décretaal ne peut soumettre des personnes directement à ses propres règles. Il ne peut imposer des obligations aux personnes présentes sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale que pour autant que ces obligations résultent d'une décision libre de s'adresser à une institution appartenant à la Communauté flamande ou à la Communauté française. Quant aux autres personnes établies en région bilingue de Bruxelles-Capitale, des obligations concernant les matières personnalisables ne peuvent leur être imposées que par la Commission communautaire commune, conformément à l'article 135 de la Constitution et à l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

B.21.1. L'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Les matières personnalisables visées à l'article 128, § 1er, de la Constitution, sont :

I. En ce qui concerne la politique de santé :

[...]

8° l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, ainsi que toute initiative en matière de médecine préventive.

L'autorité fédérale reste toutefois compétente pour :

1° l'assurance maladie-invalidité;

2° les mesures prophylactiques nationales.

Tout avant-projet ou proposition de décret, tout amendement à un projet ou proposition de décret, ainsi que tout projet d'arrêté d'une communauté ayant pour objet de fixer des normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins hospitaliers et des fonctions hospitalières est transmis pour rapport à l'assemblée générale de la Cour des Comptes afin que celle-ci évalue les conséquences de ces normes, à court et long terme, sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale.

Ce rapport est également transmis au gouvernement fédéral ainsi qu'à tous les gouvernements des communautés.

Après avoir obligatoirement recueilli l'avis de l'Institut national d'assurance maladie invalidité et de l'administration compétente de la communauté concernée et après avoir, le cas échéant, recueilli l'avis facultatif du Centre fédéral d'expertise des soins de santé, l'assemblée générale de la Cour des Comptes émet dans un délai de deux mois suivant la réception de l'avant-projet, de la proposition, de l'amendement ou du projet, un rapport circonstancié sur toutes les conséquences de ces normes, à court et long terme, sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale. Ce délai peut être prolongé d'un mois.

Ce rapport est communiqué par la Cour des Comptes au demandeur de rapport, au gouvernement fédéral et à tous les gouvernements de communauté.

Si le rapport conclut que l'adoption de ces normes a un impact négatif, à court ou long terme, sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale, une concertation associant le gouvernement fédéral et les gouvernements de communauté a lieu à la demande du gouvernement fédéral ou du gouvernement de la communauté concernée. Si cette concertation n'aboutit pas à un accord, les normes sont soumises à l'accord des ministres fédéraux compétents ou à l'accord du Conseil des Ministres si l'un de ses membres demande l'évocation de ce dossier.

Si aucun rapport n'est rendu dans le délai de deux mois, prolongé d'un mois, la concertation visée à l'alinéa 7 peut avoir lieu à l'initiative du gouvernement de la communauté concernée ou du gouvernement fédéral.

La Cour des comptes rédige chaque année un rapport circonstancié sur l'incidence, au cours de l'exercice budgétaire précédent, des normes d'agrément communautaires en vigueur sur le budget de l'Etat fédéral et de la sécurité sociale. Ce rapport est communiqué au gouvernement fédéral et aux gouvernements de communauté ».

B.21.2. En vertu de l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, et alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les communautés sont compétentes pour les activités et services de médecine préventive, ainsi que pour toute initiative en matière de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales.

B.21.3. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'« en ce qui concerne les activités et services de médecine préventive », il a été songé en particulier au

dépistage et à la lutte contre les maladies transmissibles (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/2, p. 125). En ce qui concerne la portée des « mesures prophylactiques nationales », il s'avère que cette compétence réservée à l'autorité fédérale est limitée aux vaccinations obligatoires (*ibid.*, p. 125).

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, par laquelle les « initiatives » en matière de médecine préventive ont été ajoutées à l'énumération des compétences communautaires prévues à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, les communautés disposent d'une « compétence générale concernant l'éducation sanitaire et la médecine préventive ». Ces mêmes travaux préparatoires mentionnent que « [l']autorité fédérale ne pourra plus prendre des mesures en matière d'éducation sanitaire, ni en matière d'activités et de services de médecine préventive qui reviennent aux communautés ». À cet égard, il a en particulier été relevé que l'autorité fédérale ne poursuivrait pas certaines initiatives de prévention, comme les campagnes de dépistage et de vaccination, et que, à l'avenir, elle ne pourrait plus non plus prendre pareilles nouvelles initiatives de prévention « sur la base de quelque compétence que ce soit » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, pp. 42 et 43).

B.22. Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.23.1. Il découle de ce qui précède que contacter des personnes (potentiellement) infectées ainsi que leurs contacts, fournir des recommandations, imposer un isolement ou une quarantaine et imposer un examen médical ou un test médical, chaque fois en vue de lutter contre la propagation de la maladie contagieuse COVID-19, sont des mesures qui relèvent de la compétence des communautés visée à l'article 5, § 1er, I, alinéa 1er, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Le traitement, à des fins de prévention de cette maladie contagieuse, de données à caractère personnel liées aux mesures précitées relève, lui aussi, de cette même compétence des communautés (voy. aussi CE, avis n° 68.207/3 du 2 décembre 2020; CE, avis n° 67.412/3 du

25 mai 2020; CE, avis n° 67.407/3 du 20 mai 2020). La circonstance que de telles mesures peuvent constituer une ingérence dans la vie privée ne conduit pas à la conclusion selon laquelle les dispositions attaquées porteraient atteinte à la compétence que l'autorité fédérale tire de l'article 22, alinéa 1er, de la Constitution.

B.23.2. Les obligations en matière d'isolement, de quarantaine, d'examen médical ou de test médical visent directement les personnes. Compte tenu de ce qui est dit en B.20.4, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune sont territorialement compétentes pour imposer ces mesures aux personnes qui se trouvent respectivement dans la région de langue néerlandaise et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ou qui y arrivent après un séjour sur un autre territoire. Le fait que, comme le soutient la partie requérante dans l'affaire n° 7505, dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, certaines de ces mesures préventives puissent être mises en œuvre dans certaines institutions – tels les hôpitaux –, qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant à l'une ou à l'autre communauté, même si leur mise en œuvre dans cette institution résulte d'un choix de s'y rendre, ne conduit pas à une autre conclusion. Il n'en demeure en effet pas moins qu'il s'agit d'obligations qui visent directement des personnes et qui, partant, relèvent, en ce qui concerne la région bilingue de Bruxelles-Capitale, de la compétence territoriale de la Commission communautaire commune.

B.24. Enfin, en prévoyant des incriminations et des sanctions pénales en cas de non-respect des obligations en matière d'isolement, de quarantaine, d'examen médical et de test médical ou en cas d'entrave ou d'empêchement à leur exécution ou au respect de ces obligations, le législateur décrétoal et le législateur ordonnancier n'excèdent pas la compétence pénale des communautés visée à l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.25. En ce qu'ils sont pris de l'incompétence de la Communauté flamande et de la Commission communautaire commune, le septième moyen dans l'affaire n° 7505 et les premier et troisième moyens dans l'affaire n° 7526 ne sont pas fondés.

Les exigences procédurales préalables (premier moyen dans l'affaire n° 7526 et premier moyen dans l'affaire n° 7606)

B.26. Dans le premier moyen dans l'affaire n° 7526, il est également allégué que la proposition de décret ayant abouti au décret du 18 décembre 2020 n'a pas été transmise pour rapport à l'assemblée générale de la Cour des comptes, ce qui serait contraire à l'article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le premier moyen dans l'affaire n° 7606 est pris de la violation des articles 22 et 143, § 1er, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec les articles 36, paragraphe 4, et 57, paragraphe 1, du RGPD. Les parties requérantes soulignent que la proposition de décret ayant abouti au décret du 18 décembre 2020 a été soumise pour avis à la Commission de contrôle flamande du traitement des données à caractère personnel (voy. l'avis n° 2020/49 du 17 novembre 2020, *Doc. Parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/2). Elles sont cependant d'avis que l'Autorité de protection des données aurait également dû être consultée lors de l'élaboration de ce décret.

B.27.1. L'article 143, § 1er, de la Constitution dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés, les régions et la Commission communautaire commune agissent dans le respect de la loyauté fédérale, en vue d'éviter des conflits d'intérêts ».

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu.

Le principe de la loyauté fédérale oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs compétences par les autres législateurs.

B.27.2. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et 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 ».

B.27.3. L'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Toute personne a droit à la protection des données à caractère personnel la concernant.

2. Ces données doivent être traitées loyalement, à des fins déterminées et sur la base du consentement de la personne concernée ou en vertu d'un autre fondement légitime prévu par la loi. Toute personne a le droit d'accéder aux données collectées la concernant et d'en obtenir la rectification.

3. Le respect de ces règles est soumis au contrôle d'une autorité indépendante ».

B.28.1. Comme il est dit en B.14.1, la Cour est, en vertu de l'article 142 de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation mettant en cause la conformité des actes à valeur législative aux règles répartitrices de compétences entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions ainsi que leur compatibilité avec les articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et avec les articles 170, 172 et 191 de la Constitution, de même qu'avec l'article 143, § 1er, de la Constitution.

B.28.2. En vertu de l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, sont assimilées à des règles répartitrices de compétences au sens de l'article 1er, 1^o, de la même loi spéciale « la concertation, l'association, la transmission d'informations, les avis, les avis conformes, les accords, les accords communs et les propositions prévus par la loi spéciale du 8 août 1980, à l'exception des accords de coopération visés à l'article 92*bis* de ladite loi, ainsi que par la loi spéciale du 16 janvier 1989 sur le financement des communautés et Régions ou par toute autre loi prise en exécution des articles 39, 127, § 1, 128, § 1, 129, § 1, 130, § 1, 135, 136, 137, 140, 166, 175, 176 et 177 de la Constitution ».

B.28.3. Aux termes des dispositions précitées, la Cour est compétente pour contrôler la compatibilité du contenu d'une disposition de nature législative avec l'article 22 de la Constitution, le cas échéant lu en combinaison avec les dispositions du droit international et du droit européen visées au premier moyen dans l'affaire n° 7606.

Sauf à l'égard des mécanismes de fédéralisme coopératif précités, visés à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour n'est en principe pas compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration d'une disposition législative. La Cour s'est dès lors déclarée incompétente pour contrôler l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État (arrêts n°s 73/95 du 9 novembre 1995, ECLI:BE:GHCC:1995:ARR.073, 97/99 du 15 septembre 1999, ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.097, 153/2015 du 29 octobre 2015, ECLI:BE:GHCC:2015:ARR.153 et 58/2016 du 28 avril 2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.058), l'absence de consultation du comité de gestion de sécurité sociale (arrêt n° 97/99 du 15 septembre 1999, ECLI:BE:GHCC:1999:ARR.097), l'absence de consultation syndicale préalable (arrêts n°s 45/92 du 18 juin 1992, ECLI:BE:GHCC:1992:ARR.045 et 64/2009 du 2 avril 2009, ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.064) ou encore le fait qu'une loi soit adoptée pendant la période des affaires courantes (arrêt n° 70/2013 du 22 mai 2013, ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.070). La Cour s'est en revanche déclarée compétente pour vérifier si une disposition attaquée devait être adoptée à la majorité spéciale dès lors que cette condition fait partie intégrante du système de détermination de compétences (arrêt n° 35/2003 du 25 mars 2003, ECLI:BE:GHCC:2003:ARR.035, B.2.2).

B.29. En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner s'il y a lieu, en vertu de l'article 30*bis*, précité, d'assimiler à une règle répartitrice de compétence la transmission pour rapport d'un avant-projet ou d'une proposition de décret à l'assemblée générale de la Cour des comptes, conformément à l'article 5, § 1er, I, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, et si, partant, la Cour est compétente pour contrôler le respect de cette condition. Il suffit en effet de constater que les mesures attaquées de la Communauté flamande ne présentent aucun lien avec la fixation des normes d'agrément des hôpitaux, des services hospitaliers, des programmes de soins hospitaliers et des fonctions hospitalières, au sens de cette disposition.

Par conséquent, le premier moyen dans l'affaire n° 7526 n'est pas fondé.

B.30.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 7606, qui porte sur l'absence de consultation de l'Autorité de protection des données, il convient, tout d'abord, de relever que, comme il est dit en B.28.3, la Cour est compétente pour contrôler le processus ou les modalités d'élaboration des normes législatives au regard des mécanismes de fédéralisme coopératif visés à l'article 30*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ainsi qu'au regard des conditions faisant partie intégrante du système de détermination de compétences.

La Cour n'est compétente pour contrôler le processus d'élaboration des lois que lorsque les règles qui contribuent à définir ce processus sont considérées comme des règles qui déterminent les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, comme des règles qui contribuent au respect de la loyauté fédérale ou comme des règles qui tendent à garantir les droits et libertés reconnus par le titre II ou par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.30.2. Il y a lieu de déterminer si le législateur décrétoal avait l'obligation, en vertu des règles répartitrices de compétences, de consulter l'Autorité fédérale de protection des données préalablement à l'adoption du décret attaqué.

B.30.3. Sur la base de la répartition des compétences visée en B.19.2, les communautés et les régions sont compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour créer une instance chargée de contrôler le respect tant de la réglementation fédérale générale qui a valeur de réglementation minimale dans les matières attribuées aux communautés et aux régions que des règles spécifiques et complémentaires qu'elles édictent aux fins du traitement des données à caractère personnel dans les matières qui relèvent de leurs compétences (dans un autre sens : avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 61.267/2/AG du 27 juin 2017 sur l'avant-projet devenu la loi du 3 décembre 2017, *Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2648/001, pp. 106-116 et 120-121, en particulier pp. 114-115).

À défaut, ce contrôle est exercé par l'Autorité fédérale de protection des données instituée auprès de la Chambre des représentants par l'article 3 de la loi du 3 décembre 2017 « portant création de l'Autorité de protection des données ».

B.30.4. Dès lors que le législateur décrétole a institué une instance de contrôle compétente en matière de protection des données à caractère personnel dans les matières qui relèvent de sa compétence, à savoir la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel, laquelle a rendu un avis sur la proposition de décret qui a conduit au décret attaqué (avis législatif VTC n° 2020/49 du 17 novembre 2020, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/2), les règles répartitrices de compétences ne l'obligeaient pas à consulter en outre l'Autorité fédérale de protection des données préalablement à l'adoption du décret attaqué.

B.30.5. Il convient encore de vérifier si, en l'espèce, la consultation de la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel suffit pour satisfaire à l'exigence formelle de consultation imposée par l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, lu en combinaison avec l'article 22 de la Constitution.

Il y a lieu à cet égard de noter que la Cour, ainsi qu'elle l'a rappelé dans les arrêts n°s 144/2012 du 22 novembre 2012, (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.144) et 29/2014 du 13 février 2014 (ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.029), n'est en principe pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent l'adoption d'une loi, même à l'égard des règles de droit international et européen.

B.30.6. L'article 36, paragraphe 4, du RGPD dispose :

« Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement ».

L'article 51 du RGPD dispose :

« 1. Chaque État membre prévoit qu'une ou plusieurs autorités publiques indépendantes sont chargées de surveiller l'application du présent règlement, afin de protéger les libertés et droits fondamentaux des personnes physiques à l'égard du traitement et de faciliter le libre flux des données à caractère personnel au sein de l'Union (ci-après dénommée 'autorité de contrôle').

2. Chaque autorité de contrôle contribue à l'application cohérente du présent règlement dans l'ensemble de l'Union. À cette fin, les autorités de contrôle coopèrent entre elles et avec la Commission conformément au chapitre VII.

3. Lorsqu'un État membre institue plusieurs autorités de contrôle, il désigne celle qui représente ces autorités au comité [européen de la protection des données] et définit le mécanisme permettant de s'assurer du respect, par les autres autorités, des règles relatives au mécanisme de contrôle de la cohérence visé à l'article 63.

4. Chaque État membre notifie à la Commission les dispositions légales qu'il adopte en vertu du présent chapitre, au plus tard, le 25 mai 2018 et, sans tarder, toute modification ultérieure les affectant ».

L'article 57, paragraphe 1, c) et g), du RGPD dispose :

« Sans préjudice des autres missions prévues au titre du présent règlement, chaque autorité de contrôle, sur son territoire :

[...]

c) conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement;

[...]

g) coopère avec d'autres autorités de contrôle, y compris en partageant des informations, et fournit une assistance mutuelle dans ce cadre en vue d'assurer une application cohérente du présent règlement et des mesures prises pour en assurer le respect ».

L'article 61, paragraphe 1, du RGPD dispose :

« Les autorités de contrôle se communiquent les informations utiles et se prêtent mutuellement assistance en vue de mettre en œuvre et d'appliquer le présent règlement de façon cohérente, et mettent en place des mesures pour coopérer efficacement. L'assistance mutuelle concerne notamment les demandes d'informations et les mesures de contrôle, telles que les demandes d'autorisation et de consultation préalables, les inspections et les enquêtes ».

L'article 63 du RGPD dispose :

« Afin de contribuer à l'application cohérente du présent règlement dans l'ensemble de l'Union, les autorités de contrôle coopèrent entre elles et, le cas échéant, avec la Commission dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence établi dans la présente section ».

L'article 68, paragraphe 4, du RGPD dispose :

« Lorsque, dans un État membre, plusieurs autorités de contrôle sont chargées de surveiller l'application des dispositions du présent règlement, un représentant commun est désigné conformément au droit de cet État membre ».

Les considérants 117, 119, 135 et 136 du RGPD disposent :

« (117) La mise en place d'autorités de contrôle dans les États membres, habilitées à exercer leurs missions et leurs pouvoirs en toute indépendance, est un élément essentiel de la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Les États membres devraient pouvoir mettre en place plusieurs autorités de contrôle en fonction de leur structure constitutionnelle, organisationnelle et administrative.

[...]

(119) Lorsqu'un État membre met en place plusieurs autorités de contrôle, il devrait établir par la loi des dispositifs garantissant la participation effective de ces autorités au mécanisme de contrôle de la cohérence. Il devrait en particulier désigner l'autorité de contrôle qui sert de point de contact unique, permettant une participation efficace de ces autorités au mécanisme, afin d'assurer une coopération rapide et aisée avec les autres autorités de contrôle, le comité et la Commission.

[...]

(135) Afin de garantir l'application cohérente du présent règlement dans l'ensemble de l'Union, il y a lieu d'instaurer un mécanisme de contrôle de la cohérence pour la coopération entre les autorités de contrôle. Ce mécanisme devrait notamment s'appliquer lorsqu'une autorité de contrôle entend adopter une mesure destinée à produire des effets juridiques en ce qui concerne des opérations de traitement qui affectent sensiblement un nombre important de personnes concernées dans plusieurs États membres. Il devrait également s'appliquer lorsqu'une autorité de contrôle concernée ou la Commission demande que cette question soit traitée dans le cadre du mécanisme de contrôle de la cohérence. Ce mécanisme devrait s'appliquer sans préjudice des éventuelles mesures que la Commission peut prendre dans l'exercice des compétences que lui confèrent les traités.

(136) Dans le cadre de l'application du mécanisme de contrôle de la cohérence, le comité devrait émettre un avis, dans un délai déterminé, si une majorité de ses membres le décide ou s'il est saisi d'une demande en ce sens par une autorité de contrôle concernée ou par la Commission. Le comité devrait également être habilité à adopter des décisions juridiquement contraignantes en cas de litiges entre autorités de contrôle. À cet effet, il devrait prendre, en principe à la majorité des deux tiers de ses membres, des décisions juridiquement contraignantes dans des cas clairement définis, en cas de points de vue divergents parmi les autorités de contrôle, notamment dans le cadre du mécanisme de coopération entre l'autorité de contrôle chef de file et les autorités de contrôle concernées, sur le fond de l'affaire et en particulier sur la question de savoir s'il y a ou non violation du présent règlement ».

B.30.7. Pour satisfaire aux exigences du RGPD, les autorités de contrôle instituées en Belgique sur la base de la répartition interne des compétences doivent être signalées aux institutions compétentes de l'Union européenne, une de ces autorités de contrôle doit être désignée pour représenter les différentes autorités de contrôle au sein du Comité européen de la protection des données et il y a lieu d'établir la procédure censée faire en sorte que les autres autorités respectent les règles relatives au mécanisme de contrôle de cohérence visé à l'article 63.

B.30.8. Aucun élément ne démontre que la Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel a été signalée aux institutions compétentes de l'Union européenne ni qu'une procédure a été établie pour faire en sorte qu'elle respecte les règles relatives au mécanisme de contrôle de cohérence visé à l'article 63.

Il ressort de données publiquement disponibles que l'Autorité fédérale de protection des données (APD) représente les différentes autorités belges au sein du Comité européen de la protection des données (https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/members_fr#member-be), à savoir, outre l'Autorité fédérale de protection des données, le Comité permanent R, qui est compétent pour les traitements de données opérationnels réalisés au sein des services de renseignements, le Comité permanent P, qui, avec le Comité R, est compétent pour les traitements au sein de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace (OCAM), et l'Organe de contrôle de l'information policière, qui est compétent pour tous les traitements réalisés par la Police intégrée (<https://www.autoriteprotectiondonnees.be/citoyen/l-autorite/autres-autorites>).

La Commission flamande de contrôle du traitement des données à caractère personnel ne peut donc pas être considérée comme une autorité de contrôle compétente au sens de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD et, partant, l'avis rendu par cette Commission ne peut pas être considéré comme une consultation au sens de cette disposition.

B.30.9. Il appartient aux autorités compétentes de prendre les mesures nécessaires en la matière. Compte tenu de ce qui est dit en B.30.3 et des obligations, mentionnées en B.30.7, qui incombent aux États membres de l'Union européenne en vertu de l'article 51, paragraphes 3 et 4, du RGPD, les autorités compétentes, lorsqu'elles prennent des mesures en vue de satisfaire

à ces obligations résultant du RGPD, doivent par ailleurs tenir compte des dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 qui portent sur la coopération entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, ainsi que, le cas échéant, des obligations, découlant de ces dispositions et du principe de proportionnalité, de conclure des accords de coopération.

B.30.10. Le premier moyen dans l'affaire n° 7606, en sa première branche, est fondé. Les articles 2 et 7 à 15 du décret du 18 décembre 2020 doivent être annulés. Il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen, dès lors que cet examen ne pourrait aboutir à une annulation plus étendue.

B.30.11. Le Gouvernement flamand demande à la Cour de maintenir les effets des dispositions annulées afin de ne pas compromettre la lutte contre la propagation du virus SARS-CoV-2 et, partant, la santé publique.

B.30.12. En ce qui concerne le maintien des effets des dispositions annulées, il y a lieu de tenir compte du principe de la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres. Ce principe impose à toutes les instances des États membres de donner plein effet aux dispositions du droit de l'Union. Ce principe implique que, si la législation nationale n'a pas été établie conformément aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, points 214-215).

Il résulte de ce qui précède que la Cour ne peut en principe pas maintenir temporairement des dispositions législatives qu'elle a jugées contraires au droit de l'Union.

Seule la Cour de justice de l'Union européenne peut en principe, à titre exceptionnel et pour des considérations impérieuses de sécurité juridique, accorder une suspension provisoire de l'effet d'éviction d'une règle du droit de l'Union à l'égard du droit national contraire à celle-ci (CJUE, grande chambre, 6 octobre, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, points 216-217).

En principe, une juridiction nationale dont les décisions ne sont plus susceptibles d'un recours juridictionnel est tenue de s'adresser à la Cour de justice pour expliciter le principe de la primauté du droit de l'Union, afin que celle-ci puisse apprécier si, exceptionnellement, des dispositions de droit national jugées contraires au droit de l'Union peuvent être maintenues, provisoirement ou non (voy. *mutatis mutandis* CJUE, 28 juillet 2016, C-379/15, *Association France Nature Environnement*, ECLI:EU:C:2016:603, point 53).

B.30.13. Toutefois, lorsqu'une jurisprudence établie de la Cour de justice résout le point de droit en cause, quelles que soient les procédures qui ont donné lieu à cette jurisprudence, même à défaut d'une stricte identité des questions en litige, une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne n'est pas tenue de poser à la Cour de justice une question préjudicielle sur l'interprétation du droit de l'Union (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, point 36).

B.30.14. Il peut se déduire de la jurisprudence de la Cour de Justice que le principe de la primauté du droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que, lorsque des mesures sont jugées contraires à une obligation procédurale du droit de l'Union, les effets de telles mesures puissent être maintenus à titre exceptionnel, si, pour le surplus, les mesures n'emportent pas une violation des règles matérielles du droit de l'Union, à condition que le non-respect de cette obligation procédurale puisse être régularisé conformément aux exigences procédurales et, enfin, à condition que ce maintien ne couvre que le laps de temps strictement nécessaire pour remédier à cette illégalité (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, points 218-219; grande chambre, 5 avril 2022, C-140/20, *G.D.*, , ECLI:EU:C:2022:258, points 120-121).

B.30.15. Afin d'éviter l'insécurité juridique qui résulterait de l'annulation des dispositions attaquées, de ne pas compromettre la lutte contre la propagation de la COVID-19 et de permettre aux centres de contact et aux autres acteurs concernés de poursuivre leurs activités, il y a lieu, en application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, de maintenir les effets des dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation analogue qui aura

été adoptée après qu'il aura été satisfait aux exigences de l'article 36, paragraphe 4, du RGPD, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023.

En ce qui concerne les droits fondamentaux

Le contrôle au regard de l'article 187 de la Constitution (premier moyen dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 et sixième moyen dans l'affaire n^o 7526

B.31.1. Dans le premier moyen dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 et dans le sixième moyen dans l'affaire n^o 7526, les parties requérantes font valoir, entre autres, que les normes attaquées ne sont pas compatibles avec l'article 187 de la Constitution, qui dispose :

« La Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie ».

B.31.2. Cette disposition confirme que la Constitution constitue la norme suprême, et oblige tous les pouvoirs de l'État à respecter cette dernière en toutes circonstances. Elle s'oppose dès lors à toute législation qui permettrait à l'un des pouvoirs de l'État de déclarer l'état d'urgence, même dans des situations de crise graves, et de rendre ainsi la Constitution ou l'une de ses dispositions temporairement inopérante.

Elle ne s'oppose pas, en revanche, à l'instauration d'un ensemble de mesures restrictives par lesquelles le législateur compétent apporte une réponse globale et drastique à un état d'urgence de fait tel que la pandémie de COVID-19. Elle interdit en effet une « suspension » de dispositions constitutionnelles qui aurait pour effet d'écarter temporairement l'application de ces dispositions, rendant de ce fait inopérant le contrôle juridictionnel des mesures y dérogeant. Elle n'interdit dès lors pas les mesures qui « restreignent » des droits fondamentaux, pour autant que le juge compétent puisse contrôler cette restriction au regard de ces droits fondamentaux, par le biais des procédures et critères de contrôle habituels.

B.31.3. Comme il est dit en B.3 à B.11, les décrets et l'ordonnance attaqués ont un champ d'application strictement limité. Dans le cadre d'une pandémie, ils imposent aux catégories de personnes qui y sont énumérées des mesures en matière, d'une part, d'isolement et de

quarantaine et, d'autre part, d'examen médical et de test médical, tout en réglant le suivi des contacts y afférent.

Bien que le législateur décrétoal et le législateur ordonnancier, par les normes attaquées, visent, comme il est dit dans les travaux préparatoires mentionnés en B.7 et B.8, à lutter contre un état d'urgence de fait et à en limiter les conséquences, de telles mesures ne reviennent aucunement à déclarer un état d'urgence tel que visé en B.31.2, par lequel la Constitution ou l'une de ses dispositions serait rendue temporairement inopérante.

B.31.4. Par conséquent, le premier moyen dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 et le sixième moyen dans l'affaire n^o 7526 ne sont pas fondés en ce que les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées suspendraient totalement ou partiellement la Constitution.

L'obligation d'isolement (mesure de la Communauté flamande) et l'obligation de quarantaine (mesure de la Commission communautaire commune)

I. La nature de la restriction de liberté et les conditions et garanties y relatives (deuxième moyen dans l'affaire n^o 7494, deuxième moyen dans l'affaire n^o 7505 et deuxième moyen dans l'affaire n^o 7526)

B.32. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494, 7505 et 7526 prennent respectivement leurs moyens de la violation des articles 10, 11, 12 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 5, 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 6 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.

Les moyens sont dirigés contre les mesures visées, d'une part, aux articles 47, § 1er, 1^o, et 47/1 du décret du 21 novembre 2003 et, d'autre part, aux articles 13, 2^o, et 13/1, § 1er, 2^o, de l'ordonnance du 19 juillet 2007. Ils concernent dès lors tant la possibilité pour l'autorité sanitaire compétente d'ordonner un isolement ou une quarantaine que l'obligation de se placer soi-même en isolement ou en quarantaine. Ils portent sur l'isolement et la quarantaine visant les personnes contaminées et les personnes présentant un risque accru de l'être.

En l'espèce, les moyens et les griefs sont en substance pris, d'une part, de la violation de l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les mesures entraîneraient une privation de liberté sans qu'il soit satisfait aux conditions requises pour de telles mesures et sans que les garanties requises soient prévues, et, d'autre part, de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6, paragraphe 1, et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qu'il n'est pas prévu de contrôle juridictionnel approprié quant aux mesures attaquées.

Pour examiner ces griefs, il y a lieu de déterminer, au préalable, la qualification pouvant être donnée à l'obligation d'isolement et de quarantaine.

B.33.1. L'article 12, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie ».

B.33.2. Lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à celle d'une des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de la compétence de la Cour et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles concernées.

Étant donné que tant l'article 12 de la Constitution que l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent le droit à la liberté individuelle, la Cour doit, lors de l'examen de cette disposition constitutionnelle, tenir compte de la disposition conventionnelle précitée.

B.33.3. Selon les parties requérantes, l'obligation d'isolement et l'obligation de quarantaine visées par les dispositions attaquées constitueraient une « privation de liberté » au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme. Les griefs qu'elles développent sont fondés sur cette qualification. Selon le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Commission communautaire commune, 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.33.4. 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 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.34. 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*, ECLI:CE:ECHR:2012:0912JUD001059308, § 225; CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *de Tommaso c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, §§ 80-81). Par ailleurs, les conséquences de la mesure doivent être cumulées et combinées (CEDH, 6 novembre 1980, *Guzzardi c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:1980:1106JUD000736776, § 95).

B.35.1. 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*, ECLI:CE:ECHR:2012:0315JUD003969209, § 59).

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 établi sur la base des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité de la COVID-19 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.

À cet égard, la Cour européenne de droits de l'homme considère d'ailleurs qu'« il ne fait aucun doute que la pandémie de Covid-19 peut avoir des effets très graves non seulement sur la santé, mais aussi sur la société, sur l'économie, sur le fonctionnement de l'État et sur la vie en général, et que la situation doit donc être qualifiée de ' contexte exceptionnel imprévisible ' » (CEDH, 13 avril 2021, décision *Terheş c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2021:0413DEC004993320, § 39).

B.35.2. Les mesures attaquées s'inscrivent dans un ensemble de mesures qui, combinées, visent à limiter la propagation du virus SARS-CoV-2, en imposant une obligation d'isolement ou de quarantaine, d'une part, à l'égard de patients dont la contamination est avérée ou à l'égard desquels il existe une forte suspicion d'infection à la COVID-19 (article 47, § 1er, 1°, et article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003), et, d'autre part, en créant une forme de

quarantaine préventive contre le risque que les patients asymptomatiques ou les patients qui ne présentent pas encore de symptômes de la maladie contaminent d'autres personnes (article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003).

Pour ces derniers, le régime de quarantaine mis en place par le législateur ordonnancier de la Commission communautaire commune repose, par contre, d'une part, sur une décision du médecin-inspecteur d'hygiène, en association avec le bourgmestre, à l'égard des patients qui pourraient être contaminés en raison d'un contact avec une autre personne contaminée ou une autre source de contamination (article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007), et, d'autre part, sur une forme de quarantaine préventive contre le risque que les patients asymptomatiques ou les patients qui ne présentent pas encore de symptômes de la maladie contaminent d'autres personnes (article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007).

B.35.3. La Cour examine dès lors, successivement, les nature, durée, effets et modalités du régime d'isolement prévu à l'article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003 et du régime de quarantaine prévu à l'article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, puis du régime de quarantaine préventive organisé par, respectivement, l'article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003 et l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 et l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

B.36.1. Tout d'abord, les patients dont la contamination est avérée ou à l'égard desquels il existe un risque accru d'infection à la COVID-19 (contacts à haut risque et personnes qui reviennent d'une « zone à haut risque ») peuvent se voir imposer une obligation d'isolement ou de quarantaine par le fonctionnaire-médecin (article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003) et interdire d'avoir des contacts sociaux avec d'autres personnes (article 47, § 1er, 3°).

Par l'article 47 du décret du 21 novembre 2003, le législateur décréte entendait permettre au fonctionnaire-médecin de prendre, au moyen de l'ordre d'isolement temporaire dans un service hospitalier, des mesures adéquates dans le cas de maladies infectieuses qui, en raison de leur gravité et de leur contagiosité, présentent un danger immédiat de propagation épidémique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1709/1, p. 44). Le fonctionnaire-médecin, mentionné à l'article 44, § 3, 2°, du décret du 21 novembre 2003, détermine le risque

accru au cas par cas, sur la base des données objectives dont il dispose (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2019-2020, n° 415/1, p. 5). Cette mesure n'était pas limitée aux contaminations à la COVID-19.

Comme il est dit en B.7.4.2, cette mesure a toutefois été remplacée, en ce qui concerne les contaminations à la COVID-19, par le régime dérogatoire fixé à l'article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003, à partir de l'entrée en vigueur, le 21 janvier 2021, de l'article 4 du décret du 18 décembre 2020.

B.36.2. L'article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 permet également au médecin-inspecteur d'hygiène, en association ou en collaboration ou non avec le bourgmestre, d'imposer une obligation de se mettre en quarantaine aux personnes chez qui on peut suspecter un risque élevé de contamination (contact avec une personne infectée ou avec une autre source de contamination).

L'article 13, 2°, fait expressément le lien entre, d'une part, le risque et le danger que ces contacts représentent en termes de transmission de l'infection et, d'autre part, la mesure de quarantaine, de sorte que cette dernière vise à lutter contre ce risque et ce danger, ce qui implique logiquement que les contacts sociaux physiques ne sont pas autorisés durant l'exécution de cette mesure. La quarantaine est une mesure par laquelle la personne doit se retirer de la vie sociale (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 4). De manière analogue à l'article 47 du décret du 21 novembre 2003, cette mesure n'est pas limitée aux contaminations à la COVID-19.

B.36.3. La mesure d'isolement ou de quarantaine, empêchant des contacts sociaux avec d'autres personnes durant une période déterminée à un endroit fixe, est dès lors fondée sur la forte contagiosité du virus Sars-CoV-2, telle qu'elle est établie sur la base de données scientifiques prouvées, rappelées en B.35. Par sa nature et ses effets, une telle mesure restreint considérablement la liberté d'aller et venir.

Si elle est certes décidée à l'initiative d'un médecin-fonctionnaire, cette mesure limitant les contacts sociaux peut cependant avoir lieu dans un service hospitalier, mais aussi au domicile de l'intéressé, ou dans un autre endroit adéquat, sans être accompagnée d'une

quelconque 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. L'objectif de cette mesure est en effet de garantir un isolement effectif face à une maladie particulièrement contagieuse, et cette mesure vise uniquement des personnes dont la contamination est avérée ou hautement probable vu la contagiosité du virus Sars-CoV-2 scientifiquement établie. Il convient de constater par ailleurs que, pour les contaminations à la COVID-19, le régime prévu à l'article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003 déroge, à partir du 21 janvier 2021, à celui qui était prévu à l'article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003.

Eu égard à ces caractéristiques, l'obligation d'isolement ou de quarantaine visée par les dispositions attaquées ne peut être assimilée à une mesure de privation de liberté, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes.

B.37.1. Cette conclusion s'applique également à l'obligation préventive d'isolement et de quarantaine prévue respectivement par l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 et par l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

B.37.2. L'article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003, qui, à partir du 21 janvier 2021, déroge, en ce qui concerne les contaminations à la COVID-19, au régime qui était prévu par l'article 47, § 1er, 1°, vise également des personnes dont la contamination est avérée ou à l'égard desquelles il existe un risque accru d'infection à la COVID-19, qui doivent obligatoirement se placer, de leur propre initiative, en isolement temporaire durant une période déterminée à un endroit fixe.

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 à la COVID-19 ou qui ont été informées du fait qu'elles présentent un risque accru de contamination à la COVID-19 doivent s'isoler durant une période déterminée à un endroit fixe. Selon la définition du législateur décréteur, une « zone à haut risque » est une zone désignée par le service fédéral compétent (SPF Affaires étrangères; voy. *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 8) comme présentant un très haut risque de contamination à la COVID-19 (article 47/1, § 2, dernier alinéa). Le « risque accru » est déterminé sur la base des directives du service fédéral compétent (Sciensano; voy. *ibid.*, p. 8)

(article 47/1, § 3, dernier alinéa). Cette évaluation est donc par définition basée sur les connaissances scientifiques les plus récentes concernant la transmission du virus SARS-CoV-2.

B.37.3. L'obligation de quarantaine prévue à l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 vise, comme il est dit en B.8.4.2, les personnes qui reviennent de zones considérées comme étant à risque, d'un point de vue épidémiologique, ou qui sont considérées comme un « contact à haut risque » à la suite d'un contact avec un cas confirmé, sans la moindre intervention du médecin-inspecteur d'hygiène ou du bourgmestre de la commune du domicile de l'intéressé. Sont ainsi visées, d'une part, les personnes qui reviennent d'une « zone rouge », à savoir les villes, communes, arrondissements, régions ou pays désignés comme tels par le SPF Affaires étrangères sur son site internet (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 2), compte tenu du fait que « [l]e risque d'être infecté par le virus SARS-CoV-2 est mondial » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie, 2019-2020, n° B-41/1, p. 2) et, d'autre part, les personnes qui ont eu un « contact à haut risque », à savoir les personnes qui répondent aux critères fixés par le *Risk Management Group* (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 4). En ce que les catégories respectives impliquent un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne l'application concrète (par exemple, « risque accru », « contact à haut risque » ou « contact avec une personne infectée [...] »), il ressort des travaux préparatoires que ce pouvoir n'est pas illimité et que l'interprétation de ces notions doit être circonscrite au moyen de données ou de directives objectives. La qualification comme contact à haut risque est fondée sur des critères fixés par Sciensano sur la base de connaissances scientifiques récentes. Ces critères sont également mis à la disposition du public (voy. <https://covid-19.sciensano.be/fr/procedures/classification-des-contacts>).

B.37.4. L'obligation d'isolement préventif prévue par les dispositions attaquées découle directement du décret attaqué et limite considérablement la liberté d'aller et venir.

Cette mesure ne requiert pas un ordre du médecin-fonctionnaire. L'isolement ou la quarantaine 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 ou de la quarantaine 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 à l'égard de personnes pour lesquelles un risque accru de contamination est établi face à une maladie particulièrement contagieuse, et en tenant compte des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité de la COVID-19.

Ce risque de contamination repose donc sur la situation épidémiologique sur place, ou bien sur une analyse effectuée par CELEVAL sur la base de critères épidémiologiques objectifs (voy. la décision du Comité de concertation du 9 juillet 2020). Cette appréciation peut en outre être corrigée par une évaluation plus concrète du risque auquel l'intéressé a été exposé dans ces zones (article 47/1, § 2, alinéa 4, 2^o, du décret du 21 novembre 2003; article 13/1, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 et *Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n^o B-41/1, p. 4). Les obligations d'isolement et de quarantaine précitées reposent dès lors sur des évaluations scientifiques abstraites, complétées par des analyses de risques fondées sur des déclarations des intéressés.

B.37.5. 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 pouvait en effet être levé pour un certain laps de temps, afin de permettre à l'intéressé de remplir une tâche essentielle ne pouvant 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 disposait 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 (ci-après : le PLF) et que quatorze catégories de personnes sont réputées séjourner à l'étranger pour des raisons essentielles.

L'arrêté du 8 juin 2021 a été abrogé et remplacé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 25 juin 2021 « portant exécution de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 relatif à la politique de santé préventive », en vigueur le 29 juin 2021, lui-même modifié par les arrêtés des 23 décembre 2021 et 14 janvier 2022, avant d'être abrogé et remplacé par l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er avril 2022 « concernant l'isolement, la quarantaine et les tests en présence de COVID-19 » (ci-après : l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er avril 2022), qui est entré en vigueur le 27 avril 2022. Ces différents arrêtés témoignent du souci constant de permettre des dérogations à l'obligation d'isolement pour l'accomplissement d'activités essentielles ou lorsque le risque de contamination de personnes revenant de zones à risque se révèle faible, et d'adapter ces dérogations aux connaissances scientifiques quant à la contagiosité de la COVID-19.

B.37.6. De même, l'obligation de quarantaine visée à l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 n'est pas une mesure absolue. D'ailleurs, elle « fait appel au civisme et à la responsabilité individuelle des citoyens, et ce, probablement en raison de l'impossibilité de contrôler tous les cas qui se présenteraient sur le territoire régional » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/2, p. 4).

Ainsi, abrogeant et remplaçant l'arrêté du 4 août 2020 du Collège réuni de la Commission communautaire commune « portant exécution de l'article 13/3, § 3, de l'ordonnance du

19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », les articles 1er à 3 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 octobre 2020 « portant exécution de l'article 13/1, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé et abrogeant l'arrêté du 4 août 2020 du Collège réuni de la Commission communautaire commune portant exécution de l'article 13/3, § 3, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé », entré en vigueur le 1er octobre 2020, autorisent des dérogations à l'obligation d'isolement attaquée pour les personnes qui remplissent un document d'auto-évaluation, intégré dans le PLF publié sur les sites web du Service public fédéral Affaires étrangères et de l'Office des étrangers, et pour autant que le résultat généré par le système soit négatif (article 1er), pour les personnes qui passent moins de 48 heures dans une zone rouge ou qui restent moins de 48 heures en Belgique (article 2) et pour les déplacements essentiels, pour une activité essentielle connexe, dans la mesure où la réalisation de cette activité ne peut être reportée après la fin de la période de quarantaine, pour autant que les intéressés prouvent, sur simple demande, l'activité essentielle pour laquelle elles se déplacent (article 3).

Ces exceptions ont été abrogées et remplacées par celles visées dans l'annexe de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 1er avril 2021 « relatif aux dérogations aux obligations de quarantaine et de prélèvement d'échantillon dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 », entré en vigueur le 1er avril 2021, puis dans l'annexe de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 29 avril 2021 « modifiant l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 1er avril 2021 relatif aux dérogations aux obligations de quarantaine et de prélèvement d'échantillon dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 », entré en vigueur le 30 avril 2021, avant que cet arrêté soit lui-même abrogé et remplacé par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 1er juillet 2021 « relatif aux dérogations aux obligations de quarantaine et de prélèvement d'échantillon dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 », entré en vigueur au 1er juillet 2021. Les articles 2 à 4 de cet arrêté prévoient de nombreuses dérogations à l'obligation de quarantaine visée à l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, qui témoignent aussi du souci constant de permettre des dérogations à l'obligation d'isolement pour l'accomplissement d'activités essentielles ou

lorsque le risque de contamination de personnes revenant de zones à risque se révèle faible, et d'adapter ces dérogations aux connaissances scientifiques quant à la contagiosité de la COVID-19.

En outre, l'article 13/1, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 prévoit que l'obligation visée au paragraphe 1er, 2°, cessera après la publication de l'arrêté du Collège réuni constatant la fin de l'état d'« épidémie du coronavirus COVID-19 » dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

B.37.7. Par ailleurs, le 10 mars 2021, le Comité de concertation a approuvé une liste harmonisée des exceptions aux règles de quarantaine que les entités fédérées se sont engagées à transposer dans leurs réglementations respectives au 1er avril 2021.

B.37.8. Quant à l'obligation d'isolement prévue par l'article 47/1, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003, si, certes, elle ne peut pas faire l'objet de dérogations, à la différence de celle visée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, et § 3, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003, elle se justifie cependant en ce qu'elle vise uniquement des personnes dont la contamination est avérée ou hautement probable en raison d'un risque accru, compte tenu des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité de la COVID-19.

B.37.9. Eu égard à ces caractéristiques, l'isolement temporaire prévu par l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 ne peut être assimilé à une mesure de privation de liberté, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes.

B.38.1. En ce qui concerne la durée de la mesure d'obligation d'isolement, l'article 47, § 1er, 1°, du décret du 21 novembre 2003 prévoyait que l'isolement temporaire obligatoire cesse « dès le moment où celui ou celle ayant reçu l'ordre n'est plus contagieux ou dès que le risque de contagiosité a disparu ».

B.38.2. L'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 impose quant à lui au Gouvernement flamand de déterminer la durée de l'isolement temporaire sur la base des connaissances scientifiques relatives à la période d'incubation de la 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, alinéa 1er, de l'arrêté du 8 janvier 2021 prévoyait que la durée de l'isolement temporaire visé à l'article 47/1, § 1er, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 était (1°) d'au moins sept jours après l'apparition des symptômes et jusqu'à au moins trois jours sans fièvre et avec une amélioration des symptômes respiratoires, s'il y a des symptômes de COVID-19 ou (2°) de sept jours à compter de la date du test COVID-19, s'il n'y a pas de symptômes de COVID-19. La durée de sept jours a été portée à dix jours par l'arrêté du Gouvernement flamand du 29 janvier 2021 « modifiant l'article 3, premier alinéa, et l'article 4, troisième alinéa, 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 », lequel était justifié par l'« urgence dès lors que le Comité de concertation a décidé le 22 janvier 2021 de prolonger, au plus tard à partir du 29 janvier 2021, la durée de l'isolement de 7 à 10 jours pour les personnes (ambulatoires) atteintes de COVID-19, ce qui est conforme à la recommandation du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et de l'Organisation mondiale de la santé » (*Moniteur belge*, 8 février 2021, p. 10376).

De même, l'article 3, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du 8 janvier 2021 prévoyait que l'isolement visé à l'article 47/1, §§ 2 et 3, du décret du 21 novembre 2003 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.

La durée de l'isolement visé à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 est désormais prévue dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er avril 2022.

B.38.3. En vertu de l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, la durée de la quarantaine est fixée par le médecin-inspecteur d'hygiène, sans que le législateur ordonnancier ait davantage précisé cette durée.

Cependant, comme en ce qui concerne l'obligation d'isolement prévue par le décret du 21 novembre 2003, la durée de la quarantaine est basée sur les décisions du Comité de concertation, elles-mêmes fondées sur l'évolution des connaissances scientifiques établies quant à la contagiosité de la COVID-19. Il en découle que la quarantaine expire dès que le danger ou le risque pour la santé publique a disparu.

B.38.4. Il découle de ce qui précède que la durée de l'obligation d'isolement et de quarantaine est établie et strictement limitée afin de lutter contre le risque de contamination, compte tenu des connaissances scientifiques relatives à la contagiosité de la COVID-19.

B.39. En ce qui concerne les conséquences de la mesure d'obligation d'isolement ou de quarantaine, les dispositions attaquées ne contiennent 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 et à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 qui ne respectent pas l'obligation d'isolement s'exposent, en vertu de l'article 79, 1°, 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. Les personnes visées aux articles 13 et 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 qui ne respectent pas l'obligation de quarantaine s'exposent, en vertu de l'article 15, 2°, de cette ordonnance, à une amende de 1 à 500 euros et à un emprisonnement de huit jours à six mois ou à une de ces peines seulement. Le simple fait que le non-respect de l'obligation

d'isolement ou de quarantaine puisse faire l'objet d'un contrôle par les autorités publiques ou de sanctions pénales ne permet pas de qualifier *de plano* cette mesure comme une privation de liberté. D'une part, l'opportunité des poursuites sera appréciée par le Ministère public et, d'autre part, la condamnation de l'auteur de l'infraction fera l'objet d'une appréciation en fait et en droit par un juge pénal indépendant et impartial.

B.40. En dépit du caractère sans doute intrusif d'une obligation de principe, imposée à une personne contaminée et 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, l'obligation établie par les dispositions attaquées ne constitue pas 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 en effet à conclure que cette mesure doit 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, justifiée et proportionnée compte tenu du fait que l'isolement constitue, au regard de la contagiosité de la COVID-19, une mesure nécessaire pour garantir la protection de la santé publique et la santé d'autrui. L'approche cumulative de ces caractéristiques ne conduit pas à une autre conclusion.

B.41. Compte tenu de ce qui précède, les moyens, en ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 12 de la Constitution, combiné avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les mesures attaquées entraîneraient une privation de liberté, ne sont pas fondés. Les griefs pris du non-respect des conditions et garanties requises par les dispositions invoquées ne doivent par conséquent pas être examinés.

Toutefois, les griefs relatifs à l'absence d'un contrôle juridictionnel et d'un recours effectif contre les mesures attaquées sont aussi pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.42.1. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit notamment le droit à un tribunal (CEDH, plén., 21 février 1975, *Golder c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:1975:0221JUD000445170, § 36), suppose que les contestations relatives à des droits civils doivent pouvoir être soumises à un tribunal (CEDH, grande chambre, 15 mars 2018, *Naït-Liman c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 112-113), de sorte que quiconque estimant illégale une ingérence dans l'exercice de ses droits doit pouvoir soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de cette disposition conventionnelle (CEDH, grande chambre, 14 décembre 2006, *Markovic e.a. c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, § 98).

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme constitue une *lex specialis* par rapport à l'article 13 de cette Convention, le droit à un recours effectif étant compris dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention (CEDH, grande chambre, 15 mars 2022, *Grzęda c. Pologne*, ECLI:CE:ECHR:2022:0315JUD004357218, § 352).

B.42.2. Le droit de circuler librement, tel qu'il est garanti par l'article 2 du Protocole n° 4, est un « droit civil » au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme (voy. CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *De Tommaso c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2017:0223JUD004339509, §§ 151-155), de sorte que les contestations relatives à cette liberté relèvent du champ d'application de cette disposition conventionnelle. Une ingérence dans le droit de circuler librement n'est proportionnée que si une mesure limitant cette liberté peut être soumise à un contrôle juridictionnel (CEDH, 25 janvier 2007, *Sissanis c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD002346802, § 70; 8 décembre 2020, *Rotaru c. Moldavie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 25).

B.42.3. Le droit d'accès à un juge, n'est pas absolu et se prête à des limitations. Cela étant, ces limitations ne sauraient restreindre l'accès au tribunal à un point tel que ce droit à un tribunal s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les limitations ne poursuivaient pas un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (CEDH, grande chambre, 15 mars 2018, *Naït-Liman c. Suisse*, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD005135707, §§ 114-115).

B.42.4. Conformément à une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, grande chambre, 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77), le droit d'accès à un juge doit être « concret et effectif » et non théorique et illusoire :

« Cette remarque vaut en particulier pour les garanties prévues par l'article 6, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (*Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 45, CEDH 2001-VIII, et *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres*, précité, § 86) ».

Pour que le droit d'accès à un juge puisse être qualifié d'effectif, le justiciable doit disposer d'une « possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits » (CEDH, 4 décembre 1995, *Bellet c. France*, ECLI:CE:ECHR:1995:1204JUD002380594, § 36) :

« Le fait d'avoir pu emprunter les voies de recours internes mais seulement pour entendre déclarer ses actions irrecevables par le jeu de la loi ne satisfait pas toujours aux impératifs de l'article 6 par. 1 [...] : encore faut-il que le degré d'accès procuré par la législation nationale suffise pour assurer à l'individu le ' droit à un tribunal ' eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique. L'effectivité du droit d'accès demande qu'un individu jouisse d'une possibilité claire et concrète de contester un acte constituant une ingérence dans ses droits ».

B.42.5. Cette disposition conventionnelle garantit en outre aux justiciables un traitement de leur cause par une juridiction indépendante et impartiale qui a pleine juridiction pour examiner leurs griefs. À cet égard, le contrôle juridictionnel auquel sont soumises les mesures restreignant la liberté de circulation doit porter tant sur la régularité que sur la proportionnalité de la mesure litigieuse (CEDH, 25 janvier 2007, *Sissanis c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2007:0125JUD002346802, § 70; 2 décembre 2014, *Battista c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2014:1202JUD004397809, § 42; 8 décembre 2020, *Rotaru c. Moldavie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1208JUD002676412, § 25; 19 janvier 2021, *Timofeyev et Postupkin c. Russie*, ECLI:CE:ECHR:2021:0119JUD004543114, § 133).

Cette disposition conventionnelle exige également que les procédures soient organisées de telle sorte que chacun se voie garantir le droit d'obtenir une décision définitive du juge sur ses contestations dans un délai raisonnable (CEDH, grande chambre, 29 novembre 2016, *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni e.a. c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1129JUD007694311,

§ 142; grande chambre, 6 avril 2000, *Comingersoll S.A. c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2000:0406JUD003538297, § 24). Le caractère raisonnable de la durée de la procédure doit s'apprécier à la lumière des circonstances de la cause, compte tenu notamment de la complexité de l'affaire, du comportement du justiciable, de celui des autorités concernées et de l'enjeu du litige pour le justiciable (CEDH, grande chambre, 25 juin 2019, *Nicolae Virgiliu Tănase c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2019:0625JUD004172013, § 209; grande chambre, 29 novembre 2016, *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni e.a. c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1129JUD007694311, § 143).

B.42.6. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit également le droit à un recours effectif. Il convient de donner à cette disposition la même portée qu'aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CJUE, grande chambre, 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 et C-625/18, *A. K./Krajowa Rada Sądownictwa et CP et DO/Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982, point 117).

B.43. Le législateur décrétole a prévu une procédure devant un collège de recours indépendant, compétent pour rendre, dans un délai de dix jours ouvrables, une décision impérative sur les recours contre les mesures d'isolement mentionnées à l'article 47, § 1er, 1° et 3°, du décret du 21 novembre 2003 (article 81 du décret du 21 novembre 2003).

L'article 81 du décret du 21 novembre 2003 dispose :

« § 1er. Contre les mesures visées à l'article 47, § 1er, 1° et 3°, l'intéressé peut introduire un recours devant un collège de recours installé par le Gouvernement flamand, par lettre motivée et recommandée qu'il adresse à l'administration. Ce recours n'est pas suspensif.

§ 2. Le collège de recours se compose de trois membres indépendants qui sont experts dans le domaine des maladies contagieuses. Les membres de ce collège de recours ne peuvent pas être employés à l'administration, et ne peuvent pas être associés au traitement de celui ou de celle ayant reçu l'ordre.

§ 3. Le collège de recours rend une décision impérative dans les dix jours ouvrables de la réception du recours. A défaut d'une décision dans ce délai, la mesure cesse.

Le collège de recours notifie sa décision sur le recours à l'intéressé par lettre recommandée, et transmet une copie de la décision au fonctionnaire-médecin concerné.

§ 4. Le Gouvernement flamand élabore les modalités de la procédure de recours, entre autres en ce qui concerne la composition du collège de recours et le mode de rémunération du collège de recours ».

B.44. En ce qui concerne la nature de cette procédure de recours, il peut se déduire de cette disposition que le collège de recours présente quelques-unes des caractéristiques essentielles d'un organe juridictionnel. Par exemple, les membres doivent être indépendants vis-à-vis des parties à la procédure et la décision a autorité de chose jugée (cf. le caractère impératif de la décision).

Ensuite, s'il est vrai que le recours n'est pas suspensif, il y a aussi lieu de constater que la mesure attaquée expire si aucune décision quant au recours de l'intéressé n'a été rendue dans les dix jours ouvrables de la réception du recours motivé et recommandé. Le collège de recours doit dès lors confirmer la mesure imposée par le fonctionnaire-médecin, et donc rejeter le recours de l'intéressé dans le délai imparti précité, sans quoi la mesure d'isolement est automatiquement levée.

Le collège de recours doit donc se prononcer en pleine juridiction dans un délai légal sur la régularité de la mesure administrative attaquée et il peut confirmer, annuler ou modifier la décision unilatérale contraignante du fonctionnaire-médecin. La décision du collège de recours est susceptible d'un recours en cassation devant le Conseil d'État (article 14, § 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Ainsi, les personnes qui sont soumises à l'isolement imposé par le fonctionnaire-médecin, mentionné à l'article 47, § 1er, 1^o et 3^o, du décret du 21 novembre 2003, bénéficient de la garantie d'un recours devant une instance juridictionnelle qui se prononce dans un délai raisonnable.

B.45. Le législateur décrétoal n'a ni fait relever l'article 47/1 de la compétence du collège de recours visé à l'article 81 ni prévu de procédure spécifique permettant de soumettre la régularité de l'obligation d'isolement qui découle de l'application de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 à une instance juridictionnelle et, le cas échéant, d'en obtenir la levée devant cette instance.

Dès lors que la contestation de l'obligation d'isolement par la personne qui y est soumise constitue en substance un litige relatif à un droit « civil » subjectif, à savoir la liberté de circulation, et donc à une mesure relevant du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, et dès lors qu'un tel litige porte en substance sur la question de savoir si l'intéressé relève de l'application de la mesure, litige qui est du ressort des cours et tribunaux, lesquels, le cas échéant, après examen de la cause, peuvent dire pour droit que l'intéressé ne relève pas de l'application de l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003 – ce qui lèverait l'exécution de la mesure à l'égard de l'intéressé –, les intéressés disposent d'un recours devant une instance juridictionnelle.

Dès lors que le juge ordinaire peut être saisi en référé pour statuer à bref délai sur le litige précité (articles 1035 et 1036 du Code judiciaire), le justiciable peut obtenir une décision sur la légalité de l'obligation d'isolement dans un délai raisonnable à la lumière des circonstances spécifiques de la pandémie de COVID-19.

Les personnes qui sont soumises à l'obligation d'isolement, visée à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, bénéficient donc de la garantie d'un recours devant une instance juridictionnelle, au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.46. Le législateur ordonnancier n'a pas prévu de droit de recours spécifique, mais la mesure de quarantaine imposée par le médecin-inspecteur d'hygiène, mentionnée à l'article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, relève d'une décision unilatéralement contraignante, contre laquelle la personne ainsi soumise à l'obligation de quarantaine peut introduire un recours en annulation, ainsi qu'une demande de suspension devant le Conseil d'État, lequel peut suspendre ou annuler la mesure.

Il incombe toutefois au Conseil d'État, lorsqu'il est saisi dans le cadre d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension d'une mesure visée à l'article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, de statuer dans un délai raisonnable conforme à la garantie contenue dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 16 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 « déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État » ne fait en tout état de cause pas obstacle à une décision rapide suspendant l'exécution de la mesure de quarantaine attaquée, ce qui équivaut en substance à une levée de la quarantaine.

Les personnes qui sont soumises à l'obligation de quarantaine visée à l'article 13, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 bénéficient de la garantie contenue dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.47. Le législateur ordonnancier n'a pas prévu de recours spécifique permettant de soumettre à une instance juridictionnelle la régularité de l'obligation de quarantaine qui découle de l'application de l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 et, le cas échéant, d'en obtenir la levée devant cette instance.

Dès lors que la contestation de l'obligation de quarantaine par la personne qui y est soumise porte essentiellement sur un litige relatif à un droit « civil » subjectif, à savoir la liberté de circulation, et donc à une mesure relevant du champ d'application de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, et dès lors qu'un tel litige porte en substance sur la question de savoir si l'intéressé relève de l'application de la mesure, litige qui est du ressort des cours et tribunaux, lesquels, le cas échéant, après examen de la cause, peuvent dire pour droit que l'intéressé ne relève pas de l'application de l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 – ce qui entraînerait la levée de l'application de la mesure à l'égard de l'intéressé –, les intéressés disposent d'un recours devant une instance juridictionnelle.

Dès lors que le juge ordinaire peut être saisi en référé pour statuer à bref délai sur le litige précité (articles 1035 et 1036 du Code judiciaire), le justiciable peut obtenir une décision sur la légalité de l'obligation d'isolement dans un délai raisonnable à la lumière des circonstances spécifiques de la pandémie de COVID-19.

Les personnes qui sont soumises à l'obligation d'isolement visée à l'article 13/1, § 1er, 2°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 bénéficient donc de la garantie d'un recours devant une

instance juridictionnelle, telle qu'elle est contenue dans l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.48. Il ressort de ce qui précède que la première branche des moyens invoqués, telle qu'elle est mentionnée et résumée en B.32, n'est pas fondée.

II. Le principe de légalité en matière pénale (troisième moyen dans l'affaire n° 7494 et troisième moyen dans l'affaire n° 7505)

B.49. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 prennent leurs moyens respectifs de la violation 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.

Les parties requérantes soutiennent en substance que l'incrimination du non-respect de l'obligation d'isolement ou de l'obligation de quarantaine, en vertu respectivement de l'article 79, 1^o, du décret du 21 novembre 2003 et de l'article 15, 2^o, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, viole le principe de légalité en matière pénale en ce que ces obligations sont décrites au moyen de notions vagues, de sorte que les personnes concernées ne pourraient pas évaluer dans quelles circonstances leurs actes peuvent être punissables. Leurs griefs sont plus précisément dirigés contre les notions de :

« risque accru » (article 47, § 1er, 3^o, du décret du 21 novembre 2003),

« zone à haut risque » (article 47/1, § 2, du même décret), « contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination » (article 13, 2^o, de l'ordonnance du 19 juillet 2007), « profil à haut risque » (article 13/1, § 1er, de la même ordonnance) et

« zone rouge » (article 13/1, § 1er, de la même ordonnance).

B.50.1. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.50.2. L'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

B.50.3. En ce qu'ils garantissent le principe de légalité en matière pénale, l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Dès lors, les garanties fournies par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

B.51. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle et des dispositions internationales précitées procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est punissable ou non. Il exige que le législateur indique en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.52. L'article 79, 1^o, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 6 du décret du 18 décembre 2020, dispose que le non-respect de la mesure d'isolement imposée conformément aux articles 47 et 47/1 est rendu punissable. L'article 15, 2^o, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été modifié par l'article 3 de l'ordonnance du 17 juillet 2020, dispose que le non-respect de l'obligation de quarantaine découlant des articles 13, 2^o, et 13/1, § 1er, 2^o, est puni. Les dispositions précitées doivent dès lors satisfaire au principe de légalité en matière pénale mentionné en B.51.

B.53.1. Aux termes de l'article 47, § 1er, 1^o, du décret du 21 novembre 2003, les personnes qui présentent « un risque accru » d'avoir contracté cette infection ne sont obligées de s'isoler qu'après en avoir reçu l'ordre du fonctionnaire-médecin.

B.53.2. Il découle de l'article 13, 2^o, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 que, pour que soient mises en quarantaine « les personnes qui, après un contact avec une personne infectée ou une autre source de contamination, peuvent être contaminées et qui, par leurs contacts avec d'autres personnes, peuvent transmettre cette infection », il faut une décision expresse du médecin-inspecteur d'hygiène.

B.53.3. Les personnes qui doivent se placer en quarantaine parce qu'elles sont considérées comme des « [personnes] de contact présentant un profil à haut risque » au sens de l'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 sont informées, dans le cadre du suivi des contacts, du contact en question par le centre de contact, qui agit sous la direction du médecin-inspecteur d'hygiène (article 3 de l'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/006).

B.53.4. Grâce à la notification de l'ordre du fonctionnaire-médecin ou de la décision du médecin-inspecteur d'hygiène ou grâce à la prise de contact dans le cadre du suivi des contacts, les personnes visées dans ces dispositions savent ou doivent savoir qu'elles sont tenues de respecter une obligation d'isolement ou de quarantaine. Elles peuvent dès lors évaluer de manière satisfaisante les conséquences pénales de leurs comportements.

B.54.1. L'article 47/1, § 2, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 oblige toute personne « qui s'est rendue dans une zone à haut risque » à se placer en isolement temporaire. En vertu de l'alinéa 6 de cette disposition, « 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 la COVID-19 ». Les travaux préparatoires du décret du 18 décembre 2020 mentionnent que « par le service fédéral compétent, il est fait référence au Service public fédéral Affaires étrangères » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 488/1, p. 8).

B.54.2. L'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 oblige toute personne « en provenance d'une ville, d'une commune, d'un arrondissement, d'une région ou d'un pays classé en zone rouge par le Service public fédéral Affaires étrangères dans le cadre de cette pandémie » à suivre immédiatement une quarantaine. À cet égard, les travaux préparatoires de l'ordonnance du 17 juillet 2020 mentionnent :

« L'approche générale en matière de restrictions et de recommandations de voyages transfrontaliers établit une distinction entre zones rouges, oranges et vertes. Ces zones sont publiées sur le site des Affaires étrangères.

Sont considérées comme zones rouges, les villes, communes, arrondissements, régions ou pays confinés ou reconfinés par le pays en question. La liste des zones rouges pourra être élargie, sur la base d'un avis de la cellule d'évaluation CELEVAL, aux villes, communes,

arrondissements, régions ou pays considérés comme étant à très haut risque sur la base de critères épidémiologiques objectifs, y compris au sein de la zone Schengen +.

Pour ces zones, la Belgique émet une interdiction formelle de voyage.

Les voyageurs qui reviendraient néanmoins de ces zones seront traités comme contacts à haut risque, ce qui signifiera qu'ils devront obligatoirement se soumettre à un dépistage et à une quarantaine.

Sont considérées comme zones orange, les villes, communes, arrondissements, régions ou pays pour lesquels un risque sanitaire élevé est constaté par CELEVAL sur la base de critères épidémiologiques objectifs.

Pour ces zones, la Belgique déconseillera fortement les voyages.

Il sera demandé aux voyageurs qui reviendraient néanmoins de ces zones de se soumettre à un dépistage et à une quarantaine » (*Doc. parl.*, Assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019-2020, n° B-41/1, p. 2).

B.54.3. Il découle de ce qui précède que le législateur décrétoal et le législateur ordonnanciel ont choisi de ne pas déterminer eux-mêmes certains aspects relatifs à la description du comportement punissable, à savoir les lieux dans lesquels une personne doit avoir séjourné pour qu'elle soit soumise à un isolement ou à une quarantaine. Ils se bornent à renvoyer aux lieux désignés par le Service public fédéral Affaires étrangères comme zones « présentant un très haut risque de contamination par la COVID-19 » (article 47/1, § 2, alinéa 6, du décret du 21 novembre 2003) ou comme « zones rouges » (article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007). Le législateur décrétoal et le législateur ordonnanciel confèrent ainsi force obligatoire aux listes établies par le service public fédéral précité.

B.54.4. À la lumière des conditions de prévisibilité et de clarté de la loi pénale, lesquelles découlent du principe de légalité en matière pénale, les éléments déterminants pour établir le champ d'application de l'incrimination doivent être édictés dans un texte officiel, publié d'une façon qui permette à toute personne d'en prendre à tout moment connaissance. En effet, comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 106/2004 du 16 juin 2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.106), une telle faculté est, compte tenu de ce que la publication est une condition essentielle de la force obligatoire des textes officiels conformément à l'article 190 de la Constitution, un droit inhérent à l'État de droit, puisque c'est cette connaissance qui permet à chacun de s'y conformer.

Lorsqu'il s'agit d'arrêtés pris au niveau des communautés qui présentent un intérêt pour l'ensemble des citoyens, une telle publication se fait en principe au *Moniteur belge* (voy. notamment l'article 190 de la Constitution, l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 et les articles 39 et 70*bis* de la loi spéciale du 12 janvier 1989). Ainsi que la section de législation du Conseil d'État l'a également déjà observé, la publication centralisée de l'ensemble des textes à valeur législative ou réglementaire ayant force obligatoire dans l'ordre juridique belge constitue une garantie d'accessibilité de la norme (C.E., avis n° 54.199/2/3 du 25 octobre 2013).

Lorsque le législateur compétent estime toutefois qu'il est nécessaire, dans des circonstances exceptionnelles, de déroger à ce principe en se référant à des textes élaborés par une autorité publique qui n'ont pas été publiés au *Moniteur belge* et d'y lier des effets contraignants pour l'ensemble des citoyens, il est au moins requis qu'il indique de manière précise, dans la disposition législative en question, l'emplacement et le mode de publication de ces textes. Le mode de publication doit par ailleurs offrir des garanties en matière de prévisibilité et de clarté qui soient analogues à celles d'une publication au *Moniteur belge*, ce qui suppose, entre autres, que le texte soit aisément consultable pour tout le monde, que les moments de publication et d'entrée en vigueur soient établis avec certitude, et qu'outre la version actuelle du texte, les versions anciennement applicables puissent également être consultées.

B.54.5. En l'espèce, les exigences précitées ne sont remplies ni en ce qui concerne la notion de « zone à haut risque » visée à l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003, ni en ce qui concerne la notion de « zone rouge » visée à l'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007. En effet, ces dispositions ne contiennent pas l'URL du site internet « www.info-coronavirus.be » sur lequel les listes de zones à haut risque et de zones rouges sont publiées. Elles ne mentionnent donc pas avec précision l'endroit où ces listes peuvent être trouvées ni leur mode de publication, qui sont indispensables à la personne qui revient de l'étranger pour évaluer les conséquences pénales de son comportement.

Le contexte exceptionnel de la pandémie ne porte pas atteinte à ce constat. Le peu de temps nécessaire pour enregistrer un nom de domaine est en effet compatible avec l'urgence avec laquelle les mesures de lutte contre le virus SARS-CoV-2 devaient être prises.

B.55. Le troisième moyen dans l'affaire n° 7494 et le troisième moyen dans l'affaire n° 7505 sont fondés en ce qu'ils portent sur les notions de « zone à haut risque » et de « zone rouge » visées, respectivement, à l'article 47/1, § 1er, du décret du 21 novembre 2003 et à l'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

III. Le droit à l'aide sociale, médicale et juridique (première branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7494 et première branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7505)

B.56. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 7494, en sa première branche, et le quatrième moyen dans l'affaire n° 7505, en sa première branche, sont pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Les parties requérantes font valoir en substance que le législateur décrétole et le législateur ordonnancier n'ont pas prévu d'aide sociale, médicale et juridique pour les personnes tenues de se mettre en isolement ou en quarantaine. Elles estiment en particulier qu'il aurait fallu prévoir des mesures compensatoires en cas de perte de revenus imputable à un isolement ou à une quarantaine.

B.57. Les prétendus manquements relatifs aux compensations financières ou sociales dans le cas d'une obligation d'isolement ou de quarantaine – lesquels sont assimilés à une situation de force majeure donnant lieu à une intervention financière et sociale, sauf dans le cas d'un voyage délibéré vers une « zone rouge » – ne sont pas la conséquence des dispositions attaquées, les législateurs compétents ont pu raisonnablement estimer que l'hypothèse dans laquelle des personnes soumises à une quarantaine ou à un isolement en raison d'un séjour dans une « zone rouge » ou dans une « zone à haut risque » dans laquelle elles ont choisi de se rendre délibérément et en toute connaissance de cause ne constitue pas une situation de force majeure nécessitant une compensation fondée sur la solidarité de la société. Du reste, les parties requérantes ne démontrent pas de manière convaincante que les dispositions attaquées produisent un recul significatif.

B.58. Les parties requérantes ne démontrent pas non plus qu'elles n'auraient plus droit à une assistance juridique. Pour autant que ce grief doive être compris en ce sens qu'elles critiquent le fait que les personnes qui sont soumises à une obligation d'isolement ou de quarantaine ne se voient pas attribuer immédiatement et de plein droit un avocat, contrairement aux personnes qui sont soumises à la loi du 26 juin 1990 « relative à la protection de la personne des malades mentaux » (ci-après : la loi du 26 juin 1990), il y a lieu de constater, indépendamment du fait qu'il s'agisse d'une comparaison avec une mesure qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, que rien ne permet de conclure que, malgré une contamination ou un « risque accru » de contamination à la COVID-19, les intéressés ne devraient pas être considérés comme étant en état de trouver eux-mêmes une assistance juridique ou devraient en rester privés. Pour le surplus, rien ne permet de conclure que, en conséquence ou non des mesures attaquées, les intéressés se retrouveraient privés de l'assistance médicale régulière s'ils en avaient besoin.

B.59. Les obligations, attaquées, d'isolement ou de quarantaine visent par ailleurs à lutter contre la propagation de la maladie COVID-19 et contribuent ainsi à éviter que le secteur des soins de santé, et en particulier les hôpitaux, soit soumis à une pression trop importante en raison d'une augmentation des contaminations liées à cette maladie. Ces obligations garantissent de ce fait le droit à la protection de la santé et à l'assistance médicale des personnes qui nécessitent des soins médicaux lourds et pour lesquelles une telle assistance s'avère donc la plus urgente.

B.60. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 7494, en sa première branche, et le quatrième moyen dans l'affaire n° 7505, en sa première branche, ne sont pas fondés.

IV. Le principe d'égalité et de non-discrimination (deuxième branche du deuxième moyen et deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7494; deuxième branche du deuxième moyen, deuxième branche du quatrième moyen et septième moyen dans l'affaire n° 7505; et cinquième moyen dans l'affaire n° 7526)

B.61. Les parties requérantes dans les affaires n°s 7494, 7505 et 7526 allèguent que l'article 47/1, § 2, du décret du 21 novembre 2003 et l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Elles estiment en substance que la

délimitation du champ d'application de l'obligation de se placer en isolement ou en quarantaine après un séjour dans une zone à haut risque ou dans une zone rouge n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination (deuxième branche du quatrième moyen dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 et cinquième moyen dans l'affaire n^o 7526). Ce principe serait également violé par l'existence de plusieurs mesures au niveau de la Communauté flamande et de la Commission communautaire commune (septième moyen dans l'affaire n^o 7505 et cinquième moyen dans l'affaire n^o 7526), de même que par le fait que, contrairement aux dispositions attaquées, la loi du 26 juin 1990 prévoit des garanties spécifiques en cas d'admission forcée (deuxième branche du deuxième moyen dans les affaires n^o 7494 et 7505).

B.62.1. En vertu de l'article 47/1, § 2, alinéa 1er, attaqué, du décret du 21 novembre 2003, toute personne qui s'est rendue dans une zone à haut risque doit se placer en isolement temporaire dès son arrivée dans la région de langue néerlandaise. Cependant, trois catégories de personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque peuvent être dispensées par le Gouvernement flamand de l'obligation d'isolement. Il s'agit des personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque pendant une durée limitée, des personnes dont la probabilité de contamination est jugée faible en raison de leur comportement dans cette zone et des personnes qui s'y sont rendues pour des raisons essentielles (article 47/1, § 2, alinéa 4). Le Gouvernement flamand détermine les modalités de cette dérogation, ce que l'on entend par « durée limitée » et la façon dont la probabilité de contamination est évaluée. Il définit également les raisons essentielles pour lesquelles l'isolement temporaire n'est pas d'application (article 47/1, § 2, alinéa 5).

En exécution de l'article 47/1, § 2, alinéa 5, le Gouvernement flamand a défini, par les arrêtés mentionnés en B.37.5, les raisons essentielles pour lesquelles l'isolement temporaire n'est pas d'application.

B.62.2. L'article 13/1, § 1er, 2^o, attaqué, de l'ordonnance du 19 juillet 2007 oblige toute personne arrivant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en provenance d'une ville, d'une commune, d'un arrondissement, d'une région ou d'un pays classé en zone rouge par le Service public fédéral Affaires étrangères à suivre immédiatement une quarantaine. En vertu de l'article 13/1, § 3, certaines personnes peuvent être exemptées de cette obligation

en raison des circonstances de leur déplacement. Le Collège réuni de la Commission communautaire commune détermine les cas et les modalités de ces exemptions.

En exécution de cette disposition, le Collège réuni de la Commission communautaire commune a déterminé, par les arrêtés mentionnés en B.37.6, les catégories de personnes qui sont exemptées de l'obligation de quarantaine.

B.63. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.64.1. Comme il est dit en B.15, les moyens de la requête doivent, pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, non seulement celles qui seraient violées, mais aussi les dispositions qui violeraient ces règles, et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées et en quoi la disposition attaquée entraîne une différence ou une identité de traitement qui ne serait pas raisonnablement justifiée.

B.64.2. Les développements de la deuxième branche du quatrième moyen dans l'affaire n° 7505 et du cinquième moyen dans l'affaire n° 7526 ne permettent pas de déduire précisément

vis-à-vis de quelles catégories de personnes les parties requérantes estiment qu'il n'est pas raisonnablement justifié de prévoir une obligation d'isolement ou de quarantaine, et encore moins les raisons pour lesquelles tel serait le cas. En ce qu'ils portent sur la délimitation du champ d'application de l'obligation d'isolement ou de quarantaine, ces moyens sont irrecevables.

B.65.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7494 estiment qu'en ce qui concerne les mesures de la Communauté flamande, il existe une différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque pour des « raisons essentielles professionnelles » et, d'autre part, les personnes qui se sont rendues dans une telle zone pour des « raisons essentielles familiales ». Il ne serait pas raisonnablement justifié que seules les personnes relevant de la première catégorie de personnes soient exemptées de l'obligation d'isolement.

B.65.2. Une telle différence de traitement ne découle toutefois pas de l'article 47/1, § 2, du décret du 21 novembre 2003, lequel ne précise pas la nature des raisons essentielles qui y sont visées, mais bien de la manière dont le Gouvernement flamand a fait usage de l'habilitation à déterminer ces raisons essentielles qui lui avait été conférée en vertu de l'article 47/1, § 2, alinéa 5.

La Cour ne peut se prononcer sur le caractère justifié ou non d'une différence de traitement au regard des dispositions de la Constitution qu'elle est habilitée à faire respecter que si cette différence de traitement est imputable à une norme législative. Ni l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ni aucune autre disposition constitutionnelle ou législative ne confèrent à la Cour le pouvoir de statuer sur la question de savoir si un arrêté du Gouvernement flamand est compatible ou non avec ces dispositions de la Constitution.

B.65.3. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 7494, en sa deuxième branche, est irrecevable.

B.66.1. Enfin, en ce que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7505 et 7526 allèguent que les personnes qui se trouvent dans la région de langue néerlandaise et les personnes qui se trouvent dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale sont soumises à des mesures et des incriminations différentes, il y a lieu de constater qu'une différence de traitement dans des

matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.66.2. Cette constatation vaut également en ce que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 allèguent, dans leur deuxième moyen, qu'en ce qui concerne l'admission forcée, la loi du 26 juin 1990 prévoit certaines garanties telles que des voies de recours, contrairement aux dispositions attaquées, qui ne contiennent pas de telles garanties. Une telle différence de traitement découle des compétences distinctes des communautés et de l'autorité fédérale, et, pour cette raison, ne peut pas non plus être jugée contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

B.66.3. Dans cette mesure, le deuxième moyen dans l'affaire n^o 7494, les deuxième et septième moyens dans l'affaire n^o 7505 et le cinquième moyen dans l'affaire n^o 7526 ne sont pas fondés.

V. Les conséquences de la déclaration de l'état de pandémie par l'Organisation mondiale de la santé (huitième moyen dans l'affaire n^o 7505)

B.67. Le huitième moyen dans l'affaire n^o 7505 est pris de la violation des articles 10 et 11, lus en combinaison avec les articles 33, 34, 35 et 187 de la Constitution, par l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

La partie requérante fait valoir que le législateur ordonnancier, en prévoyant que l'obligation imposée s'applique « tant que subsistera l'état de pandémie de Covid-19 déclaré le 11 mars 2020 par l'Organisation mondiale de la santé », aurait délégué son pouvoir de décision à l'Organisation mondiale de la santé, en particulier en ce qui concerne l'abrogation de l'article 13/1.

B.68. Dans la mesure où elle affirme que l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 peut être abrogé par une décision de l'Organisation mondiale de la santé constatant la fin de la pandémie de COVID-19, la partie requérante donne une portée erronée à la disposition attaquée. Le législateur ordonnancier n'a délégué aucun pouvoir décisionnel à l'Organisation mondiale de la santé. Il entendait seulement déterminer durant quelle période ou dans quelles circonstances l'obligation de quarantaine devait être appliquée. Il pouvait à cet égard aligner l'application de cette obligation sur la prolongation de la pandémie de COVID-19, telle que déterminée par l'Organisation mondiale de la santé.

Le moyen n'est pas fondé.

L'obligation de subir un examen médical (mesure de la Communauté flamande) et l'obligation de se soumettre à un test médical (mesure de la Commission communautaire commune (deuxième et sixième moyens dans l'affaire n° 7494 et deuxième et sixième moyens dans l'affaire n° 7505))

B.69. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7494 allèguent, dans leur sixième moyen, que l'obligation de subir un examen médical au retour d'une « zone à haut risque » (article 47, § 1er, 2°, du décret du 21 novembre 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret, attaqué, du 10 juillet 2020) violerait le droit à l'intégrité physique. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7505 font valoir, dans leur sixième moyen, que l'obligation de se soumettre à un test médical au retour d'une « zone rouge » conformément à l'article 13/1, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 2007, tel qu'il a été inséré par l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 17 juillet 2020, violerait le droit à l'intégrité physique. En outre, les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 soutiennent que les critères selon lesquels une zone est considérée comme « zone à haut risque » ou « zone rouge » ne sont pas suffisamment clairs. Elles allèguent enfin, dans leurs deuxième et sixième moyens, que seul un juge peut imposer les mesures attaquées et qu'il n'a pas été prévu de recours effectif.

B.70. Eu égard à ce qui est dit en B.49 à B.55, le sixième moyen dans l'affaire n° 7494 et le sixième moyen dans l'affaire n° 7505 ne doivent plus être examinés en ce qu'ils portent sur la prévisibilité et la clarté de la notion de « zone à haut risque » visée à l'article 47/1, § 2,

alinéa 1er, du décret du 21 novembre 2003 et de la notion de « zone rouge » visée à l'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance du 19 juillet 2007.

Le traitement des données à caractère personnel

B.71. Dans le cinquième moyen dans l'affaire n° 7494, dans le cinquième moyen dans l'affaire n° 7505, dans le troisième moyen dans l'affaire n° 7526 et dans les premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 7606, les parties requérantes allèguent que les mesures attaquées violent l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec le RGPD.

Il ressort des requêtes respectives que les griefs peuvent être résumés comme suit :

I. Le traitement des données par le centre de contact central, par les centres de contact locaux, par les équipes COVID-19 et par les communes (B.75 à B.77.4);

II. Le fondement juridique du traitement (B.78 à B.80.3);

III. Le principe de légalité (B.81 à B.86.3);

IV. La rectification et l'effacement des données à caractère personnel et le droit d'opposition (B.87 à B.88);

V. L'utilisation des données à caractère personnel (B.89 à B.93);

VI. Une structure de coopération de partenaires externes (B.94 à B.95.2).

B.72.1. L'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantissent le droit au respect de la vie privée.

B.72.2. Les parties requérantes dénoncent en outre la violation de quelques dispositions du RGPD, lequel vise à concrétiser les articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.

L'article 5 du RGPD dispose :

« I. Les données à caractère personnel doivent être :

a) traitées de manière licite, loyale et transparente au regard de la personne concernée (licéité, loyauté, transparence);

b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités; le traitement ultérieur à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques n'est pas considéré, conformément à l'article 89, paragraphe 1, comme incompatible avec les finalités initiales (limitation des finalités);

c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données);

d) exactes et, si nécessaire, tenues à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données à caractère personnel qui sont inexactes, eu égard aux finalités pour lesquelles elles sont traitées, soient effacées ou rectifiées sans tarder (exactitude);

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées; les données à caractère personnel peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où elles seront traitées exclusivement à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques conformément à l'article 89, paragraphe 1, pour autant que soient mises en œuvre les mesures techniques et organisationnelles appropriées requises par le présent règlement afin de garantir les droits et libertés de la personne concernée (limitation de la conservation);

f) traitées de façon à garantir une sécurité appropriée des données à caractère personnel, y compris la protection contre le traitement non autorisé ou illicite et contre la perte, la destruction ou les dégâts d'origine accidentelle, à l'aide de mesures techniques ou organisationnelles appropriées (intégrité et confidentialité);

2. Le responsable du traitement est responsable du respect du paragraphe 1 et est en mesure de démontrer que celui-ci est respecté (responsabilité) ».

L'article 6 du RGPD dispose :

« 1. Le traitement n'est licite que si, et dans la mesure où, au moins une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a consenti au traitement de ses données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques;

b) le traitement est nécessaire à l'exécution d'un contrat auquel la personne concernée est partie ou à l'exécution de mesures précontractuelles prises à la demande de celle-ci;

c) le traitement est nécessaire au respect d'une obligation légale à laquelle le responsable du traitement est soumis;

d) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique;

e) le traitement est nécessaire à l'exécution d'une mission d'intérêt public ou relevant de l'exercice de l'autorité publique dont est investi le responsable du traitement;

f) le traitement est nécessaire aux fins des intérêts légitimes poursuivis par le responsable du traitement ou par un tiers, à moins que ne prévalent les intérêts ou les libertés et droits fondamentaux de la personne concernée qui exigent une protection des données à caractère personnel, notamment lorsque la personne concernée est un enfant.

Le point f) du premier alinéa ne s'applique pas au traitement effectué par les autorités publiques dans l'exécution de leurs missions.

2. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des dispositions plus spécifiques pour adapter l'application des règles du présent règlement pour ce qui est du traitement dans le but de respecter le paragraphe 1, points c) et e), en déterminant plus précisément les exigences spécifiques applicables au traitement ainsi que d'autres mesures visant à garantir un traitement licite et loyal, y compris dans d'autres situations particulières de traitement comme le prévoit le chapitre IX.

[...] ».

L'article 9 du RGPD dispose :

« 1. Le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques, sauf lorsque le droit de l'Union ou le droit de l'État membre prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 ne peut pas être levée par la personne concernée;

b) le traitement est nécessaire aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement ou à la personne concernée en matière de droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale, dans la mesure où ce traitement est autorisé par le droit de l'Union, par le droit d'un État membre ou par une convention collective conclue en vertu du droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée;

c) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique, dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement;

d) le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contrats réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées;

e) le traitement porte sur des données à caractère personnel qui sont manifestement rendues publiques par la personne concernée;

f) le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle;

g) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée;

h) le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3;

i) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, tels que la protection contre les menaces transfrontalières graves pesant sur la santé, ou aux fins de garantir des normes élevées de qualité et de sécurité des soins de santé et des médicaments ou des dispositifs médicaux, sur la base du droit de l'Union ou du droit de l'État membre qui prévoit des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits et libertés de la personne concernée, notamment le secret professionnel;

[...] ».

L'article 16 du RGPD dispose :

« La personne concernée a le droit d'obtenir du responsable du traitement, dans les meilleurs délais, la rectification des données à caractère personnel la concernant qui sont inexactes. Compte tenu des finalités du traitement, la personne concernée a le droit d'obtenir que les données à caractère personnel incomplètes soient complétées, y compris en fournissant une déclaration complémentaire ».

L'article 21 du RGPD dispose :

« 1. La personne concernée a le droit de s'opposer à tout moment, pour des raisons tenant à sa situation particulière, à un traitement des données à caractère personnel la concernant fondé sur l'article 6, paragraphe 1, point e) ou f), y compris un profilage fondé sur ces dispositions.

Le responsable du traitement ne traite plus les données à caractère personnel, à moins qu'il ne démontre qu'il existe des motifs légitimes et impérieux pour le traitement qui prévalent sur les intérêts et les droits et libertés de la personne concernée, ou pour la constatation, l'exercice ou la défense de droits en justice.

[...] ».

L'article 36 du RGPD dispose :

« [...]

4. Les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

[...] ».

L'article 57 du RGPD dispose :

« 1. Sans préjudice des autres missions prévues au titre du présent règlement, chaque autorité de contrôle, sur son territoire :

[...]

c) conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et

administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement;

[...] ».

B.72.3. En vertu de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, lorsque cette Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme, « leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention ». Cette disposition aligne le sens et la portée des droits qui sont garantis par la Charte sur les droits correspondants qui sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Les explications relatives à la Charte (2007/C 303/02), publiées au *Journal officiel* du 14 décembre 2007, indiquent que, parmi les articles « dont le sens et la portée sont les mêmes que ceux des articles correspondants dans la CEDH », l'article 7 de la Charte correspond à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour de justice de l'Union européenne rappelle à cet égard que « l'article 7 de la Charte, relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, contient des droits correspondant à ceux garantis par l'article 8, paragraphe 1, de la [Convention européenne des droits de l'homme], et qu'il convient donc, conformément à l'article 52, paragraphe 3, de la Charte, de donner audit article 7 le même sens et la même portée que ceux conférés à l'article 8, paragraphe 1, de la [Convention européenne des droits de l'homme], tel qu'interprété par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » (CJUE, 17 décembre 2015, C-419/14, *WebMindLicenses Kft.*, ECLI:EU:C:2015:832, point 70; 14 février 2019, C-345/17, *Buivids*, ECLI:EU:C:2019:122, point 65).

En ce qui concerne l'article 8 de la Charte, la Cour de justice considère qu'« ainsi que le prévoit expressément l'article 52, paragraphe 3, seconde phrase, de la Charte, l'article 52, paragraphe 3, première phrase, de celle-ci ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue que la CEDH », et que « l'article 8 de la Charte concerne un droit fondamental distinct de celui consacré à l'article 7 de celle-ci et qui n'a pas

d'équivalent dans la CEDH » (CJUE, grande chambre, 21 décembre 2016, C-203/15, et C-698/15, *Tele2 Sverige*, ECLI:EU:C:2016:970, point 129).

B.72.4. Il découle de ce qui précède que, dans le champ d'application du droit de l'Union européenne, l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Charte garantissent des droits fondamentaux analogues, alors que l'article 8 de cette Charte vise spécifiquement la protection des données à caractère personnel.

B.73.1. Le droit au respect de la vie privée a une portée étendue et comprend entre autres la protection des données à caractère personnel et des informations personnelles relatives à la santé (CEDH, 25 février 1997, *Z. c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; 10 octobre 2006, *L.L. c. France*, ECLI:CE:ECHR:2006:1010JUD000750802, § 32; 27 février 2018, *Mockuté c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD006649009, § 93; 13 octobre 2020, *Frâncu c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

La protection des données à caractère personnel relatives à la santé est capitale non seulement pour protéger la vie privée de la personne, mais également pour préserver sa confiance dans les services de santé (CEDH, 25 février 1997, *Z. c. Finlande*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95). Faute d'une telle protection, les personnes pourraient être dissuadées de fournir les informations à caractère personnel et intime nécessaires à la prescription du traitement approprié, ce qui pourrait mettre en danger leur santé voire, dans les cas des maladies transmissibles, celle de la collectivité (*ibid.*, § 95).

B.73.2. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus. Comme il est dit en B.64.2, ils n'excluent pas l'ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

Les droits consacrés aux articles 7 et 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne n'apparaissent pas non plus comme étant des prérogatives absolues (CJUE, grande chambre, 16 juillet 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, point 172).

Conformément à l'article 52, paragraphe 1, première phrase, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par celle-ci, dont notamment le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 7 et le droit à la protection des données à caractère personnel consacré par l'article 8, doit être prévue par la loi, respecter le contenu essentiel de ces droits et, dans le respect du principe de proportionnalité, être nécessaire et répondre effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, point 64). Dans le même sens, conformément à l'article 23 du Règlement général sur la protection des données, les limitations apportées à certaines obligations des responsables du traitement prévues par la Charte et aux droits des intéressés doivent être prévues par la loi, respecter l'essence des libertés et des droits fondamentaux et constituer une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour atteindre le but poursuivi, et respecter les dispositions spécifiques contenues au paragraphe 2 (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, points 209-210; 10 décembre 2020, C-620/19, *Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2020:1011, point 46).

B.74.1. L'article 22 de la Constitution réserve au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée. Il garantit ainsi à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur.

Par conséquent, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi, le décret ou l'ordonnance même. À cet égard, quelle que soit la matière concernée, les éléments suivants constituent en principe, des éléments essentiels : (1°) la catégorie de données traitées; (2°) la catégorie de personnes concernées; (3°) la finalité poursuivie par le traitement; (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées et (5°) le délai maximal de conservation des données (avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État n° 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet de loi « relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique », *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, DOC 55-1951/001, p. 119).

B.74.2. Outre l'exigence de légalité formelle, l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose que l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée et du droit à la protection des données à caractère personnel soit définie en des termes clairs et suffisamment précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise une pareille ingérence.

En matière de protection des données, cette exigence de prévisibilité implique qu'il doit être prévu de manière suffisamment précise dans quelles circonstances les traitements de données à caractère personnel sont autorisés (CEDH, grande chambre, 4 mai 2000, *Rotaru c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99). L'exigence selon laquelle la limitation doit être prévue par la loi implique notamment que la base légale qui permet l'ingérence dans ces droits doit elle-même définir la portée de la limitation de l'exercice du droit concerné (CJUE, 6 octobre 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, point 65).

Toute personne doit dès lors pouvoir avoir une idée suffisamment claire des données traitées, des personnes concernées par un traitement de données déterminé et des conditions et finalités dudit traitement.

I. Le traitement des données par le centre de contact central, par les centres de contact locaux, par les équipes COVID-19 et par les communes (cinquième moyen dans l'affaire n° 7494, cinquième moyen dans l'affaire n° 7505, troisième moyen dans l'affaire n° 7526 et deuxième moyen dans l'affaire n° 7606)

B.75. Les parties requérantes font valoir en substance que, dans le cadre du traitement des données par le centre de contact central (article 3 du décret du 29 mai 2020), par les enquêteurs de terrain et leurs superviseurs (article 5 du même décret), par les centres de contact locaux (article 6 du même décret) et par les équipes COVID-19 (article 6/2 du même décret), le législateur décrétoal aurait violé le droit au respect de la vie privée en ce que les données médicales personnelles sont partagées par un large cercle d'acteurs.

B.76. Aux fins de la lutte contre la propagation d'une maladie contagieuse, le législateur décrétoal a pu mettre en place un système de suivi des contacts et d'accompagnement des personnes, dans le cadre duquel un certain nombre d'instances et de personnes ont accès à certaines données médicales personnelles.

Outre le centre de contact central, qui est chargé du traçage et de l'accompagnement des personnes avec un diagnostic COVID-19 avéré ou suspecté, qui ont eu un contact à haut risque avec des personnes infectées ou suspectées d'être infectées (article 3), le législateur décrétoal a prévu la possibilité de créer des centres de contact locaux qui, en complément ou en remplacement du centre de contact central précité, sont chargés de missions identiques de traçage et d'accompagnement de personnes (article 6). En vue de l'exécution de visites physiques, le législateur décrétoal a aussi prévu de créer une banque de données dans laquelle les données à caractère personnel seraient partagées avec les enquêteurs de terrain du centre de contact central et avec leurs superviseurs afin de permettre les visites physiques et leur suivi (article 5). Les équipes COVID-19 offrent aux fonctionnaires-médecins et aux autres fonctionnaires un support lors du suivi des contacts et de l'environnement, prodiguent des conseils aux pouvoirs locaux sur les mesures à prendre afin d'éviter une propagation de la COVID-19 et organisent un soutien médical et psychologique des personnes. Le système de détection, de suivi et d'accompagnement ainsi prévu par le législateur décrétoal implique le traitement de données médicales personnelles.

B.77.1. Le législateur décrétoal a instauré le traitement des données à caractère personnel par ce cercle d'acteurs par la voie d'une norme législative. Les acteurs contribuent tous au traçage, au suivi et à l'accompagnement de personnes qui sont ou sont potentiellement contaminées par la COVID-19, dont il convient d'empêcher la propagation. Dans le cadre de leurs missions, ils doivent collecter certaines données ou avoir accès à certaines données pour atteindre cet objectif.

B.77.2. Par ailleurs, il convient de souligner que tous ces acteurs sont soumis à une obligation légale de secret, dont la violation est sanctionnée pénalement. Les collaborateurs du centre de contact central créé par la structure désignée par le Gouvernement flamand sont tenus au secret professionnel en vertu de l'article 3 du décret du 29 mai 2020 (voy. l'arrêt n° 110/2022, du 22 septembre 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.110, B.60). Ceci vaut également pour les personnes qui accomplissent des missions à la demande d'un centre de contact local (article 6 du décret du 29 mai 2020) ainsi que pour les membres de l'équipe COVID-19 (article 6/2 du décret du 29 mai 2020).

Dans l'interprétation selon laquelle ces acteurs, y compris les enquêteurs de terrain et leurs superviseurs, ont l'obligation de garder secrètes les données à caractère personnel dont ils ont connaissance dans l'exercice de leur mission, les dispositions attaquées ne violent pas le droit au respect de la vie privée ni le droit à la protection des données à caractère personnel. (voy. en ce sens l'arrêt de la Cour n° 110/2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.110, B.61).

B.77.3. Au demeurant, les parties requérantes ne démontrent pas que l'implication de ce cercle d'acteurs ne serait pas nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal, et elles n'exposent pas non plus que le législateur décrétoal n'a pas prévu de garanties suffisantes dans le cadre du traitement des données par ces acteurs.

B.77.4. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.77.2, le grief n'est pas fondé.

II. Le fondement juridique du traitement (cinquième moyen dans l'affaire n° 7494 et cinquième moyen dans l'affaire n° 7505)

B.78. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 font valoir que l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003 et l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007 permettent le partage de données à caractère personnel avec les pouvoirs locaux, alors que le traitement préalable de ces données ne repose sur aucun fondement juridique.

B.79. La partie requérante dans l'affaire n° 7505 allègue que, dans le cadre de l'application de l'article 13/1 de l'ordonnance du 19 juillet 2007, des données à caractère personnel seraient traitées et en particulier partagées avec le bourgmestre sans qu'un fondement juridique soit prévu. Il ressort cependant du libellé de cette disposition que celle-ci est sans rapport avec le traitement des données à caractère personnel. Partant, le grief n'est pas fondé.

B.80.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7494 critiquent l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003. Cette disposition permet au bourgmestre de la résidence principale ou d'un autre lieu approprié où une personne se place en isolement temporaire de partager avec les communes, dans le cadre de leurs compétences conformément à l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, les nom et prénom, l'adresse du lieu de l'isolement et la durée de l'isolement de toute personne soumise à l'obligation de s'isoler et à l'obligation de se soumettre à un test dans le cadre de la COVID-19, en vue de l'application de ces règles visées à l'article 47/1 du même décret. La disposition attaquée précise que peuvent être partagées les données à caractère personnel (1) des personnes dont la contamination à la COVID-19 est avérée ou à l'égard desquelles le médecin a une forte suspicion d'infection à la COVID-19 (article 47/1, § 1er, alinéa 1er), (2) des personnes qui se sont rendues dans une zone à haut risque (article 47/1, § 2, alinéa 1er) et (3) des personnes qui présentent un risque accru de contamination à la COVID-19 (article 47/1, § 3, alinéa 1er).

B.80.2. Les données à caractère personnel que le responsable du traitement désigné par le Gouvernement flamand peut partager avec les communes en vertu de la disposition attaquée sont puisées dans la « base de données I », qui a été créée par l'article 2, § 1er, de l'accord de coopération du 25 août 2020 et est gérée par Sciensano. En conséquence, dans la mesure où les parties requérantes font valoir que ces données sont puisées dans une base de données qui n'est prévue par aucune règle, les griefs reposent sur une prémisse erronée.

B.80.3. De surcroît, ce responsable du traitement dispose des données à caractère personnel contenues dans la base de données I, en vertu de l'article 3 du décret du 29 mai 2020, lequel renvoie à son tour, en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel par le centre de contact central, à l'accord de coopération du 25 août 2020. Ces normes, lues en combinaison avec les articles 34/1 et 47/1 du décret du 21 novembre 2003, constituent un fondement adéquat pour la transmission aux communes des données à caractère personnel mentionnées dans la disposition attaquée.

Par conséquent, le grief n'est pas fondé.

III. Le principe de légalité (deuxième moyen dans l'affaire n° 7606)

B.81. La partie requérante dans l'affaire n° 7606 fait valoir, dans son deuxième moyen, que le législateur décrétoal n'a pas réglé lui-même tous les aspects essentiels de la matière, mais qu'il en a laissé le soin au pouvoir exécutif et a édicté des dispositions insuffisamment précises. Les griefs sont dirigés contre l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003, contre l'article 3, § 1er, du décret du 29 mai 2020 et contre les articles 5, 6 et 6/2 du décret du 29 mai 2020.

B.82. Comme il est dit en B.74.1, les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel sont établis à l'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003 : (1°) la catégorie de données traitées (les nom et prénom, l'adresse du lieu de l'isolement et la durée de l'isolement), (2°) la catégorie de personnes concernées (les personnes mentionnées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, (3°) la finalité poursuivie par le traitement (l'application des mesures mentionnées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003), (4°) la catégorie de personnes ayant accès aux données traitées (la commune) et (5°) le délai maximal de conservation des données (au plus tard jusqu'à la fin de la mesure mentionnée à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003).

B.83. Il en résulte que le législateur décrétoal a réglé lui-même les éléments essentiels du traitement des données à caractère personnel, conformément à ce qui est dit en B.74.1.

B.84. Le texte même de l'article 6/2, § 1er, alinéa 4, et celui de l'article 6/2, § 2, alinéas 3 et 10, du décret du 29 mai 2020 définissent le contenu des activités des équipes COVID-19. Ils n'habilitent le Gouvernement flamand qu'à préciser ces activités. Le législateur décrétoal n'est pas tenu de prévoir lui-même toutes les mesures techniques et organisationnelles à prendre pour protéger le traitement des données à caractère personnel. Il s'agit en effet par définition d'une matière plutôt technique, qui est sujette à des évolutions, et qui peut dès lors être réglée et aménagée plus rapidement et plus efficacement par le pouvoir exécutif.

En outre, l'article 6/2, § 2, alinéa 8, du décret du 29 mai 2020 aussi prévoit tous les éléments essentiels mentionnés en B.74.1 qui doivent être réglés par la voie d'une norme législative.

B.85. Il découle de ce qui précède que les griefs pris de la violation du principe de légalité ne sont pas fondés.

B.86.1. En ce qui concerne la prétendue imprécision de l'article 3, § 1er, et de l'article 6 du décret du 29 mai 2020, il ressort clairement des dispositions de l'accord de coopération du 25 août 2020 que le traitement des données par le centre de contact central, en cause, est régi par l'accord de coopération précité, non seulement en ce qui concerne les objectifs de ce traitement, mais également en ce qui concerne les autres aspects pour lesquels le législateur décrétoal n'a pas prévu ses propres règles sur la base de l'accord précité.

En ce qui concerne la prétendue imprécision de l'article 5 du décret du 29 mai 2020, il apparaît que le grief est en réalité dirigé contre l'accord de coopération du 25 août 2020 auquel la disposition attaquée fait référence. Étant donné que ni l'accord de coopération précité ni les actes d'assentiment à cet accord ne font l'objet du recours dans l'affaire n° 7606, ce grief n'est pas recevable.

B.86.2. L'article 6/2, § 2, du décret du 29 mai 2020 détermine, parmi les données à caractère personnel, celles qui sont traitées par les équipes COVID-19 en ce qui concerne les « personnes chez lesquelles un test de dépistage de la 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 la COVID-19, mais pour lesquelles aucun test de dépistage de la COVID-19 n'a été pratiqué

ou prescrit ou chez lesquelles un test de dépistage de la COVID-19 a révélé qu'elles n'étaient pas infectées ». Les parties requérantes font valoir que plusieurs de ces données ne sont pas formulées en des termes clairs.

La notion de « données d'identification » utilisée dans l'article 6/2, § 2, alinéa 1er, 1^o, du décret du 29 mai 2020 doit, compte tenu du contexte de la réglementation et de sa signification dans le langage courant, être interprétée comme qualifiant les données qui permettent d'établir l'identité de la personne. Il s'agit des nom et prénom et, le cas échéant, du numéro sous lequel l'intéressé est enregistré auprès des pouvoirs publics.

Les « critères pertinents permettant d'évaluer si le risque d'infection est élevé ou faible et de donner des conseils » visés à l'article 6/2, § 2, alinéa 1er, 9^o, du décret du 29 mai 2020 portent notamment sur l'intensité, la distance entre les personnes, la durée des contacts et la situation dans laquelle ils ont eu lieu (à l'intérieur, à l'extérieur, aération, port d'un masque buccal) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n^o 488/3, p. 15).

Les « données relatives à la santé, nécessaires au suivi des contacts et de l'environnement » visées à l'article 6/2, § 2, alinéa 1er, 10^o, du décret du 29 mai 2020 sont délimitées, dès lors fait que cette disposition renvoie à l'article 6/2, § 1er, alinéa 2, 1^o, du même décret, lequel précise à son tour que le suivi des contacts et de l'environnement porte sur l'article 40 et sur l'article 44, § 3, 3^o, du décret du 21 novembre 2003. L'on ne saurait attendre du législateur décréteur qu'il précise davantage ces données, dès lors que celles-ci peuvent différer d'une maladie à l'autre voire changer à mesure que les virus mutent.

La notion de « données » utilisée dans l'article 6/2, § 2, alinéa 1er, 11^o, du décret du 29 mai 2020 porte sur l'emploi du temps, les habitudes, la situation familiale, la composition du ménage et les communautés sociales, dans la mesure où ces « données » sont nécessaires pour le suivi des contacts et de l'environnement et pour l'accompagnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n^o 488/3, p. 16).

B.86.3. Il résulte de ce qui précède que les griefs liés au caractère insuffisamment précis des dispositions ne sont pas fondés.

IV. La rectification et l'effacement des données à caractère personnel et le droit d'opposition (cinquième moyen dans l'affaire n° 7494 et cinquième moyen dans l'affaire n° 7505)

B.87. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 font valoir que le législateur décréto et le législateur ordonnancier n'ont prévu aucune possibilité d'opposition au traitement des données à caractère personnel, ni de rectification ou d'effacement.

B.88. L'absence d'un droit de consultation, d'opposition, de rectification ou d'effacement des données à caractère personnel dans le cadre des dispositions attaquées ne peut être assimilé à une restriction de ces droits. En effet, les intéressés qui souhaitent exercer de tels droits puisent ceux-ci dans les articles 12 à 22 du RGPD, lesquels ont un effet direct.

Le grief n'est pas fondé.

V. L'utilisation des données à caractère personnel (cinquième moyen dans l'affaire n° 7494 et cinquième moyen dans l'affaire n° 7505)

B.89. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 7494 et 7505 font valoir que les dispositions attaquées ne sont pas compatibles avec le principe de la limitation des finalités, dès lors que des données à caractère personnel seraient traitées en violation de la finalité de la collecte initiale de ces données.

B.90. Le principe de limitation des finalités visé à l'article 5, paragraphe 1, point b), du Règlement général sur la protection des données a deux composantes. Il exige, d'une part, que les données à caractère personnel soient collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et, d'autre part, que ces données ne soient pas « traitées ultérieurement d'une manière incompatible avec ces finalités ».

B.91.1. Comme il a été jugé en B.14.2 de l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.110, les données à caractère personnel qui sont utilisées dans le cadre du contrôle du respect de l'obligation de s'isoler et de l'obligation de se soumettre à un test médical, visées à l'article 47/1 du décret du 21 novembre 2003, ont été collectées

initialement pour - en réalité - trois finalités qui ont été regroupées (voy. l'article 3 de l'accord de coopération du 25 août 2020).

La première finalité est de permettre aux centres de contact de procéder au traçage manuel des personnes (présumées) infectées et de leurs contacts. À cette fin, les centres de contacts reçoivent, par un recoupement de données entre la base de données I et la base de données III, les catégories de données à caractère personnel relatives aux personnes de catégorie II « dans la mesure où le test de dépistage du coronavirus COVID-19 a révélé qu'elles étaient infectées » et aux personnes présumées infectées (personnes de catégorie III) afin de leur donner des recommandations éventuelles, mais surtout de leur demander de fournir des informations concernant les personnes avec qui elles ont eu des contacts (article 3, § 1er, 1°, lu en combinaison avec l'article 1er, § 1er, 14° et 15°, de l'accord de coopération précité; voir aussi l'article 3, § 2, 1°, et l'article 10, § 1er, de l'accord de coopération précité). Ces informations doivent permettre ensuite aux centres de contact de contacter les personnes avec lesquelles les personnes testées positives et les personnes présumées infectées ont été en contact au cours d'une période de quatorze jours avant à quatorze jours après les premiers signes d'infection (personnes de catégorie IV) pour leur fournir des recommandations en matière d'hygiène et de prévention, leur proposer une quarantaine ou les inviter à se soumettre à un test de dépistage (article 3, § 1er, 2°, A, lu en combinaison avec l'article 1er, § 1er, 16°, de l'accord de coopération précité; voir aussi l'article 3, § 2, 2°, A). Ces informations doivent également permettre aux centres de contact de contacter le médecin de référence ou le responsable administratif des collectivités avec lesquelles ces personnes testées positives et présumées infectées ont été en contact au cours d'une période de quatorze jours avant à quatorze jours après les premiers symptômes de l'infection par le coronavirus COVID-19 (personnes de catégorie VI) pour les informer de la contamination (présumée) des personnes précitées (article 3, § 1er, 2°, B, lu en combinaison avec l'article 1er, § 1er, 18°, de l'accord de coopération précité; voir aussi l'article 3, § 2, 2°, B, et l'article 10, § 1er, de l'accord de coopération précité).

La deuxième finalité est de permettre aux équipes mobiles et aux services d'inspection d'hygiène des entités fédérées de prendre des initiatives visant à prévenir la propagation des effets nocifs causés par la COVID-19 dans l'exercice de leurs missions réglementaires. À cette fin, les équipes et services visés par le décret flamand du 21 novembre 2003 « relatif à la politique de santé préventive », par le décret de la Communauté germanophone du 1er juin 2004

« relatif à la promotion de la santé et à la prévention médicale » et ses arrêtés d'exécution, par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 « relative à la politique de prévention en santé », par le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 « modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé », par l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 23 avril 2009 « relatif à la prophylaxie des maladies transmissibles » et par l'arrêté du Gouvernement flamand du 19 juin 2009 « relatif aux initiatives visant à prévenir l'extension des effets néfastes causés par des facteurs biotiques » ont accès aux données à caractère personnel collectées dans la base de données I concernant les personnes de catégories I à IV (article 3, § 1er, 3^o; article 3, § 3, et article 10, § 2, de l'accord de coopération précité).

La troisième finalité consiste à permettre aux institutions de recherche, notamment Sciensano, de mener des études scientifiques ou statistiques sur la lutte contre la propagation de la COVID-19 et/ou de soutenir la politique dans ce domaine. À cette fin, les données à caractère personnel relatives aux personnes de catégories I à V contenues dans la base de données I sont mises à la disposition de la base de données II sous une forme pseudonymisée, puis, des institutions de recherche, dont Sciensano, sous une forme anonymisée ou au moins pseudonymisée (article 3, § 1er, 4^o; voir aussi : article 1er, § 2, 1^o, *h*); article 1er, § 2, 3^o et article 10, § 3, première phrase, de l'accord de coopération précité).

B.91.2. En outre, l'article 3, § 4, de l'accord de coopération du 25 août 2020 dispose que les données collectées en vertu de cet accord de coopération ne peuvent pas être utilisées à des fins policières ou pénales (voy. l'arrêt n° 110/2022 du 22 septembre 2022, ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.110, B.14.3).

B.92. L'article 5, paragraphe 1, b), du RGPD prévoit que les données à caractère personnel ne peuvent être traitées selon des modalités incompatibles avec les finalités pour lesquelles elles ont été collectées.

L'article 6, paragraphe 4, du RGPD permet toutefois le traitement de données à caractère personnel à une fin autre que celle pour laquelle les données ont été collectées initialement, à condition que ce traitement soit prévu par une disposition législative qui, dans une société

démocratique, constitue une mesure nécessaire et proportionnée pour garantir les objectifs mentionnés à l'article 23, paragraphe 1, du Règlement général sur la protection des données.

L'article 23, paragraphe 1, du RGPD dispose :

« Le droit de l'Union ou le droit de l'État membre auquel le responsable du traitement ou le sous-traitant est soumis peuvent, par la voie de mesures législatives, limiter la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et à l'article 34, ainsi qu'à l'article 5 dans la mesure où les dispositions du droit en question correspondent aux droits et obligations prévus aux articles 12 à 22, lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir :

a) la sécurité nationale;

b) la défense nationale;

c) la sécurité publique;

d) la prévention et la détection d'infractions pénales, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière ou l'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces;

e) d'autres objectifs importants d'intérêt public général de l'Union ou d'un État membre, notamment un intérêt économique ou financier important de l'Union ou d'un État membre, y compris dans les domaines monétaire, budgétaire et fiscal, de la santé publique et de la sécurité sociale;

f) la protection de l'indépendance de la justice et des procédures judiciaires;

g) la prévention et la détection de manquements à la déontologie des professions réglementées, ainsi que les enquêtes et les poursuites en la matière;

h) une mission de contrôle, d'inspection ou de réglementation liée, même occasionnellement, à l'exercice de l'autorité publique, dans les cas visés aux points *a)* à *e)* et *g)*;

i) la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui;

j) l'exécution des demandes de droit civil ».

B.93. Étant donné que la transmission aux communes aux fins du contrôle par le bourgmestre du respect des mesures imposées peut avoir des finalités tant policières que pénales, ce traitement doit, en vertu de l'article 6, paragraphe 4, du RGPD, être établi par une norme législative. L'article 34/1 du décret du 21 novembre 2003 prévoit un fondement

juridique pour justifier un traitement dans le cadre d'une telle finalité de contrôle. Le législateur décrétoal a pu considérer que le contrôle du respect des mesures mentionnées à l'article 47/1 était nécessaire pour lutter contre la propagation de la maladie contagieuse COVID-19 et donc pour protéger la santé publique et la santé individuelle d'autrui. Par ailleurs, la mesure ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour réaliser cet objectif.

Le grief n'est pas fondé.

VI. Une structure de coopération de partenaires externes (cinquième moyen dans l'affaire n° 7494)

B.94. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7494 font valoir que le décret du 18 décembre 2020 aurait violé la Constitution en confiant à des partenaires externes une tâche de l'autorité publique aux lourdes répercussions sur certains droits fondamentaux.

B.95.1. Afin de pouvoir mettre en œuvre la compétence de lutte contre la propagation des infections dans le cadre de la pandémie de COVID-19, le Gouvernement flamand peut, en vertu de 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, mettre en place une coopération de partenaires externes créant un centre de contact central chargé de missions de traçage et d'accompagnement de personnes présentant 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 la COVID-19.

B.95.2. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi cet accord de coopération violerait le droit au respect de la vie privée ou le droit à la liberté.

Le grief est irrecevable.

Par ces motifs,

la Cour

1.a. annule les articles 2 et 7 à 15 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 »;

1.b. maintient les effets des dispositions annulées jusqu'à l'entrée en vigueur d'une réglementation qui aura été adoptée après qu'il aura été satisfait aux exigences de l'article 36, paragraphe 4, du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2023 inclus;

2. annule l'article 47/1, § 2, du décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 « relatif à la politique de santé préventive », tel qu'il a été inséré par l'article 4 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 »;

3. annule les mots « toute personne arrivant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, en provenance d'une ville, d'une commune, d'un arrondissement, d'une région ou d'un pays classé en zone rouge par le Service public fédéral Affaires étrangères dans le cadre de cette pandémie et » contenus dans l'article 13/1, § 1er, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 juillet 2007 « relative à la politique de prévention en santé », tel qu'il a été inséré par l'article 2, 2^o, de l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 17 juillet 2020 « modifiant l'ordonnance du 19 juillet 2007 relative à la politique de prévention en santé »;

4. sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.77.2, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 février 2023.

Le greffier

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen