

L'interdiction des voyages “non essentiels”

Analyse critique d’une interdiction non-essentielle

Auteurs :

Christine Dupont (Bio-ingénieure, UCLouvain)

Raphaël Jungers (Polytechnique, UCLouvain)

Vincent Laborderie (Politologue, UCLouvain)

Audrey Lackner (Avocate au Barreau de Bruxelles)

Elisabeth Paul (Santé Publique, ULB)

Damien Scalia (Juriste, ULB)

Pierre Schaus (Polytechnique, UCLouvain)

Dave Sinardet (Politologue, VUB & Univ. St-Louis)

Nicolas Thirion (Juriste, ULiège)

Edoardo Traversa (Juriste, Président de l’Institut d’Etudes européennes, UCLouvain)

Erik Van den Haute (Juriste, ULB)

Jonathan Wildemeersch (Juriste, ULiège)

Depuis le 27 janvier 2021, la Belgique a interdit les voyages dits non-essentiels à destination de et en provenance de l'ensemble des États européens, mais également vers les pays hors de la zone Schengen. Décidée à l'origine pour une période allant jusqu'au 1^{er} mars, cette interdiction a été prolongée, en catimini, suite à l'arrêté ministériel pris le 6 février, jusqu'au 1er avril. Lors du Comité de concertation (Codeco) du 5 mars, il a été annoncé que ce délai serait encore prolongé jusqu'au 18 avril. Précisons que l'arrêté ministériel du 6 mars ne prévoit pas cette prolongation, pas plus que celui du 20 mars qui prolonge cette interdiction jusqu'au 30 avril¹.

Les voyages non essentiels visés par l'interdiction consistent en tous les franchissements des frontières nationales pour des raisons autres que professionnelles, d'étude, familiales impérieuses, les activités quotidiennes transfrontalières, le transit, le déménagement, le soin aux animaux, les obligations juridiques, les réparations urgentes au véhicule². On constate d'emblée que nombre de ces catégories sont sujettes à une interprétation subjective. Cette interdiction concerne tant la sortie que l'entrée sur le territoire, y compris pour les ressortissants belges se trouvant à l'étranger.

A lire les considérants de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 (modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020³), cette interdiction des seuls voyages non-essentiels a été imposée pour éviter la circulation du nouveau variant britannique B.1.1.7, réputé plus contagieux. C'est encore ce que précise l'arrêté ministériel du 20 mars 2021. Celui-ci a pourtant été découvert en Belgique dès novembre et fut mis en avant par le CODECO fin décembre 2020. Il a donc fallu attendre plus d'un mois pour qu'une telle mesure soit prise, alors même que le variant circulait déjà sur le territoire belge. Cette interdiction a été prise dans un contexte de crainte d'une troisième vague imminente qui n'est pas advenue. Certains cas de personnes positives de retour de vacances ont également été fortement médiatisés. Dans le même temps, on rappelait qu'il aurait fallu fermer les frontières en février 2020 et que c'était le retour des vacances de carnaval qui aurait été la cause principale de l'explosion de l'épidémie de Covid-19 en Belgique – alors que nous sommes aujourd'hui dans un contexte totalement différent.

Une fois décidée, cette interdiction a immédiatement été considérée par de nombreux observateurs et juristes comme étant contraire au droit européen, et même aux accords conclus entre États membres durant cette pandémie⁴. La principale critique concernait le caractère disproportionné de cette mesure.

¹ En effet, l'Arrêté ministériel du 20 mars 2021 prévoit une levée de l'interdiction de voyager dans l'espace Schengen à partir du 19 avril. Mais celle-ci est subordonnée à la conclusion d'un accord de coopération entre État fédéral et entités fédérées, et, si l'on en croit le texte de l'arrêté à « d'autres mesures prises entre-temps ». La levée de l'interdiction des voyages non-essentiels est donc tout sauf acquise.

² Source: <https://www.info-coronavirus.be/fr/voyages/> - voir annexe 2 de l'arrêté ministériel du 26 janvier 2021 modifiant l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19 (*M.B.*, 26 janvier 2021).

³ Notons que nous ne développerons pas dans cette analyse l'illégalité de la mesure en ce qu'elle est prise par un arrêté ministériel fondé sur la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile qui ne constitue pas un cadre légal adéquat pour restreindre les droits et libertés, et notamment la liberté de circulation. Toutefois, nous précisons que cette question a toute son importance dès lors qu'avant de parler de la proportionnalité de la mesure, encore faut-il que celle-ci soit légale, *quod non*.

⁴ Voir à ce sujet : Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to COVID-19 pandemic, 13 octobre 2020.

La présente analyse a pour objectif d'examiner l'opportunité de cette mesure, dans un raisonnement de type coût-bénéfice. Nous mettons ainsi en balance son utilité pour lutter contre la propagation de la Covid-19 avec les coûts de tous ordres qu'elle engendre. Ces derniers sont aussi bien économiques que sociaux ou relatifs au respect du droit européen ou des droits et libertés fondamentaux.

À cette fin, nous prenons appui sur les arguments avancés par le GEMS pour justifier cette interdiction en les analysant un par un (1). Il nous apparaît qu'aucun d'entre eux n'est véritablement fondé. Si l'on s'en tient à l'impact de cette mesure en termes épidémiologiques, nous pointons également le risque que celle-ci soit contre-productive dans le contexte des vacances de Pâques (2). La troisième partie de cette analyse est consacrée aux coûts et inconvénients de diverses natures que cette mesure engendre (3). Ceux-ci sont d'ordres économiques, sociaux et juridiques.

1. Revue critique des arguments du GEMS

Dans son rapport du 23 février 2021 justifiant l'interdiction des voyages non essentiels, le GEMS utilise quatre arguments⁵. Nous les analysons ici un à un. Nous examinons également l'argument avancé par la Belgique, en réponse aux demandes de l'Union européenne, selon lequel cette interdiction constitue un élément essentiel de la politique belge de lutte contre la Covid-19.

1.1 Les voyages internationaux facteurs de contacts

'International travel is associated with the generation of more contacts and facilitates the exchange of different types of viruses'

Notons d'abord que le terme « *associated with* » est très vague et ne signifie pas l'existence d'un lien de causalité unidirectionnel. Surtout, le fait d'affirmer que les voyages internationaux sont facteurs de davantage de contacts reste à démontrer. Pour que cela soit possible, il manque un point de comparaison. Estime-t-on que les voyages internationaux génèrent plus de contacts que les voyages à l'intérieur de la Belgique ? Ou bien compare-t-on à d'autres activités ? Si oui, lesquelles ? En l'état, il s'agit d'un argument d'autorité. À l'inverse, nous pensons que, dans les circonstances actuelles, il existe un risque non négligeable que l'interdiction de voyage entraîne davantage de contacts sociaux (*cf.* point 2).

La deuxième partie de la justification est tout aussi floue. On parle de *'different types of viruses'*, alors que l'interdiction des voyages non essentiels se base sur la volonté de limiter la propagation d'un seul virus, à savoir le SARS-CoV-2. Nous ne pouvons que supposer que cette formulation maladroite renvoie aux différents variants du SARS-CoV-2 et en particulier aux variants réputés plus dangereux, dont le B.1.1.7 ou « variant britannique ». La crainte des variants ayant été publiquement avancée comme l'une des principales justifications, sinon la principale, pour interdire les voyages non essentiels, il convient d'examiner spécifiquement si cet argument est fondé.

⁵ GEMS, Avis Relaxations, 23/02/2021, p. 27. Lien : https://d34j62pqlfm3rr.cloudfront.net/downloads/Annexe+1.1+GEMS_012_20210223_Relaxations.pdf

Les variants

À la fin du mois de janvier 2021, le principal argument avancé pour interdire les voyages non essentiels consistait à ralentir l'arrivée des variants en provenance de l'étranger. Il s'agissait en premier lieu du variant B.1.1.7 (dit variant britannique) réputé plus contagieux. Étrangement, cet argument n'est pas repris de manière spécifique parmi les arguments du GEMS justifiant un maintien de l'interdiction des voyages non essentiels. Cette crainte des variants est de nouveau avancée dans l'arrêté ministériel du 20 mars 2021 pour justifier l'interdiction des voyages non-essentiels jusqu'à la fin des vacances de Pâques.

Les nouveaux variants représentent, si l'on en croit les échantillons analysés depuis le début du mois de mars, plus de 75% des contaminations au SARS-CoV-2 en Belgique⁶. Même si cela doit encore être établi, il est théoriquement possible que l'interdiction des voyages non essentiels ait permis de ralentir cette progression naturelle. Mais aujourd'hui, avec une telle proportion dans les contaminations, ces variants, et en particulier le B.1.1.7, continueront à se développer, que les voyages non essentiels reprennent ou non.

Notons que la Belgique est l'un des pays européens dont la part des contaminations dûe aux nouveaux variants est la plus élevée, et ce malgré l'interdiction des voyages non essentiels à la fin du mois de janvier. Parmi les pays avec lesquels nous avons des échanges conséquents, seuls les Pays-Bas ont une proportion de cas dûe aux variants plus élevée que la nôtre⁷. La limitation des contacts avec les États européens pour empêcher une importation de variants est une mesure qui ne semble pas avoir atteint son objectif. Surtout, cette interdiction généralisée est désormais sans objet au vu de la part des variants dans les contaminations observées en Belgique.

1.2 Les retours de l'étranger à l'origine des deux vagues

La seconde justification du GEMS est la suivante : *'International travel has been found at the origin of the first and (in part) the second wave in Belgium, as well as in other countries'*.

L'affirmation est difficilement contestable concernant la 1ère vague. En effet, la Covid-19 provenant à l'origine de Chine, il a bien fallu que quelques personnes l'introduisent en Belgique.

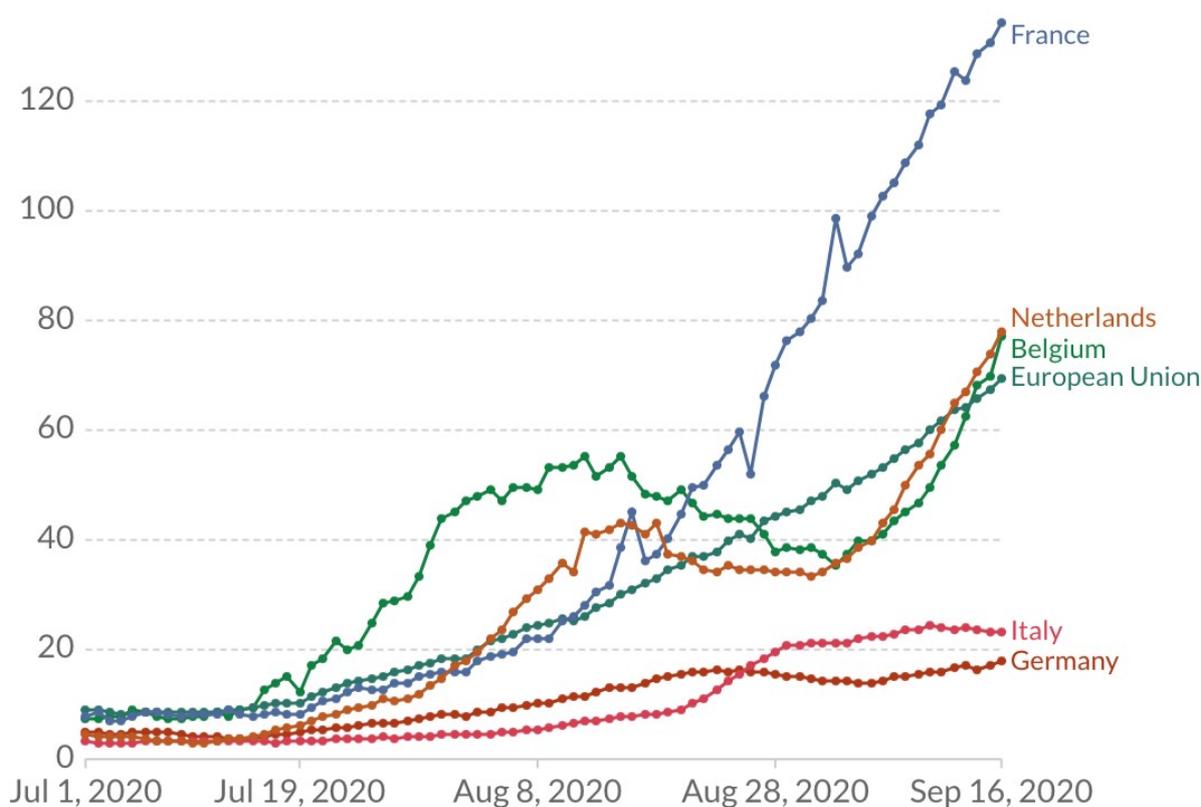
La situation est différente concernant la seconde vague. En réalité, rien ne permet d'établir que les retours de l'étranger aient, même partiellement, pu y contribuer. Pour cela, il aurait fallu que les Belges, ou au moins une partie d'entre eux, partent en vacances dans des pays où le virus circulait de manière intensive, en tout cas davantage qu'en Belgique. Or ce n'est pas le cas puisque, durant l'été, cette circulation était très faible partout en Europe (voir Graphique 1). Dès la fin du mois de juillet, la Belgique avait par ailleurs un taux d'incidence supérieur à la moyenne européenne et en particulier à ses voisins. La seconde vague est donc plus probablement imputable à des facteurs classiques comme la saisonnalité et la reprise normale d'activités génératrices de contaminations (travail, transports en commun, etc.).

⁶ Sciensano, rapport épidémiologique hebdomadaire, 13/02/2021, p. 23.

⁷ GEMS, Avis Relaxations, 23/02/2021, p. 7.

Graphique 1 : Nombre de cas confirmés par million d'habitants

(1/07/2020-16/09/2020)



Source: Johns Hopkins University CSSE COVID-19 Data

Par ailleurs, on peut s'intéresser aux évolutions de l'épidémie postérieures aux dernières vacances scolaires lors desquelles les voyages non-essentiels étaient autorisés, à savoir celles de Toussaint et Noël. On réalise alors qu'il n'y a aucune reprise de l'épidémie après celles-ci. Comme le montre le graphique 2, les hospitalisations ont baissé de manière constante du 3 novembre au 4 décembre, puis de mi-décembre au 17 janvier. On peut donc en conclure que les retours de vacances n'ont eu aucun impact sur les hospitalisations, puisqu'aucune évolution négative n'a été observée durant au moins deux semaines suivant les retours de vacances. Des conclusions similaires peuvent être tirées de l'analyse de l'évolution du taux de positivité.

Grahiqe 2 : évolution des entrées Covid en hôpital depuis novembre 2020



Par rapport au début de l'année 2020, la situation est aujourd'hui complètement différente puisque la Covid-19 est bien présente sur le sol national et n'a aucunement été éradiquée. Ne pas percevoir cette différence fondamentale et justifier ainsi une mesure aussi extrême que l'interdiction des voyages non essentiels pose véritablement question en termes de raisonnement scientifique. Il semble que nous soyons ici hors du champ d'une réflexion rationnelle, mais bien davantage dans une politique guidée par la peur, en particulier de l'étranger et des variants.

1.3 L'importance des voyages internationaux

Le 3^{ème} argument avancé par le GEMS est le suivant : *'A high number of citizens is implied in travelling. The estimated share... is of 7 820 000 individuals'*.

Le GEMS fait ici une erreur dans le chiffre avancé. En effet, celui-ci concerne le nombre de résidents belges partis en vacances, que ce soit en Belgique ou à l'étranger⁸. Cette confusion doit attirer notre attention sur le fait que l'interdiction des voyages non essentiels ne concerne que les séjours vers l'étranger. On aura donc logiquement une substitution de vacances à l'étranger vers des vacances en Belgique, comme cela a déjà été observé durant les vacances de carnaval. Ceci nous amène à craindre que le nombre important de vacanciers en Belgique provoque un effet de foule à certains endroits (voir point 2). Ceci risque d'entraîner la mise en place, par certaines autorités locales, de nouvelles restrictions à la liberté d'aller et de venir.

D'autre part, le chiffre avancé correspond à celui de 2018, soit avant l'apparition de la Covid-19. Même en cas de suppression de l'interdiction des voyages non essentiels, il est évident

⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics#Nights_spent_by_non-residents_in_the_EU-27:_Spain_on_top

que ce chiffre ne serait pas atteint. En effet, la Belgique étant en zone rouge, ne nombreux États européens imposent des contraintes à l'entrée sur leur territoire de voyageurs en provenance de notre pays. Plus fondamentalement, il reste encore à prouver que les voyageurs revenant de l'étranger sont plus susceptibles que les personnes restant en Belgique de contracter la Covid-19 (cf. 1.4).

1.4 Le taux de positivité des voyageurs internationaux

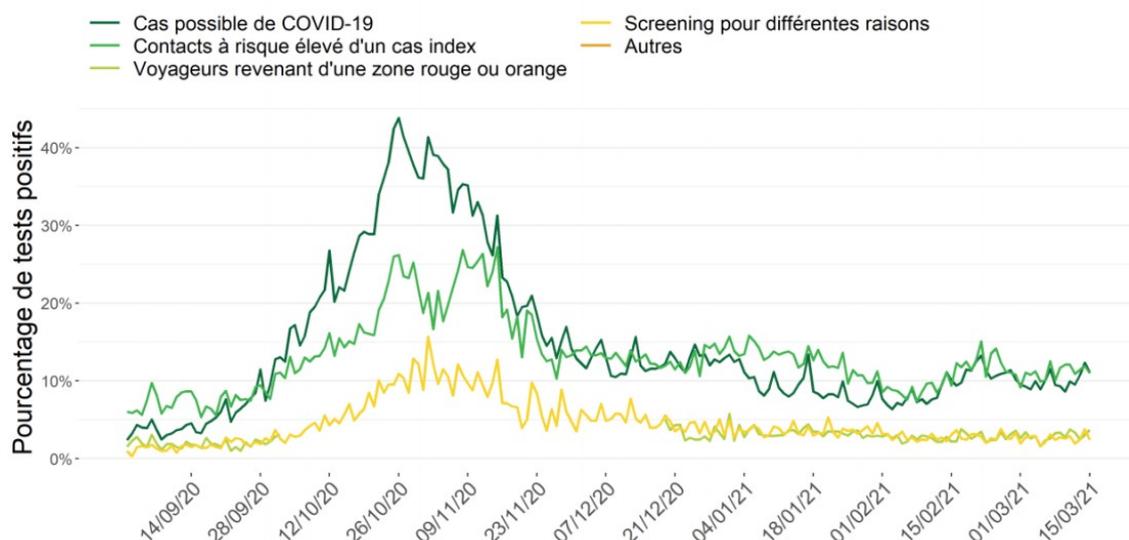
La dernière justification avancée par le GEMS est la suivante :

'...of particular concern are frequent (business) travelers, migrant workers and those visiting foreign family and friends positivity ratios: more at risk contacts are made, and positivity ratios among this population upon return are often much higher than in Belgium, depending on the epidemic's evolution in these countries'

Notons d'abord que se trouvent ici amalgamés aussi bien des catégories de voyageurs qui ne sont pas concernées par l'interdiction des voyages dits non essentiels (les personnes voyageant pour affaires et les travailleurs saisonniers) que des voyageurs qui y sont soumis (vacanciers, personnes visitant la famille et des amis à l'étranger). Le GEMS ne mentionne pas les travailleurs transfrontaliers qui représentent pourtant une part considérable des contacts humains avec les États voisins (voir *infra*).

Mais il faut surtout noter que l'affirmation selon laquelle le taux de positivité est plus élevé chez les personnes revenant de l'étranger est infondée. Ce taux de positivité liés aux retours de l'étranger est bien inférieur au taux de positivité global des personnes testées en Belgique. Mais cette dernière donnée comprend les personnes symptomatiques ou constituant un contact à haut risque. Elle ne doit donc pas être comparée avec un testing systématique comme celui des retours de voyage de zones rouges ou orange. Le point de comparaison le plus logique est constitué par le screening systématique qui est fait pour toute personne hospitalisée pour un motif autre que la Covid. Le graphique ci-dessous montre que les taux de positivité de ces deux types de publics (screening hospitalier et retour de voyage) est comparable. Il n'y a donc aucun fondement pour affirmer que le taux de positivité est supérieur chez les personnes revenant de l'étranger.

Évolution du taux de positivité par indication de test pour les prescriptions disponibles, pour la période du 01/09/20 au 15/03/21



Source : Sciensano, Rapport épidémiologique hebdomadaire, 19/03/2021, p. 14

L'analyse de résultats selon le pays de provenance des voyageurs montre par ailleurs une grande disparité⁹. Ainsi pour plusieurs de ces pays – qui représentent la majorité des tests effectués pour retour de voyage – le taux de positivité est inférieur à 2%. Ce chiffre est potentiellement du même ordre que le taux de faux positifs pour un test PCR¹⁰. Ceci plaide pour une approche adaptée en fonction de la situation épidémique des pays de destination et non pour une interdiction généralisée comme nous la connaissons actuellement. La justification avancée par le GEMS tient d'ailleurs compte de cette situation puisqu'il mentionne '*depending on the epidemic's evolution in these countries*'. Mais précisément, l'interdiction pure et simple de tout voyage non essentiel, quelle que soit la destination, est en contradiction complète avec cet argument. Celui-ci ne peut donc pas servir de justification à une telle mesure.

1.5 Le caractère essentiel de la mesure

En complément à la réponse de la Belgique à la Commission européenne en date du 3 mars 2021, le cabinet du Premier ministre a assuré que cette interdiction des voyages non essentiels constituait un "élément essentiel" à sa politique de lutte contre la Covid-19. Nous avons déjà démontré que l'idée selon laquelle l'interdiction des voyages non essentiels contribue à la lutte contre la Covid-19 ne repose sur aucune donnée objectivement vérifiable. Il faut également souligner que cette mesure ne concerne qu'une part réduite des déplacements internationaux effectués par des résidents belges. En effet, on recensait en 2020 un total de 141.883 travailleurs transfrontaliers entrant ou sortant de Belgique¹¹. Même si le télétravail est la règle pour certains d'entre eux, il s'agit d'un flux d'échange quotidien

⁹ Sciensano, Rapport épidémiologique hebdomadaire, 19/02/2021, p. 59.

¹⁰ Selon différentes estimations, ce taux de faux positifs se situe entre 0,8 et 4,0 % (Elena Surkova, Vladyslav Nikolayevskyy, Francis Drobniowski, « False-positive COVID-19 results: hidden problems and costs », *The Lancet*, 09/2020. Lien : [https://doi.org/10.1016/S2213-2600\(20\)30453-7](https://doi.org/10.1016/S2213-2600(20)30453-7)).

¹¹ Source : INAMI, 30/06/2020.

très important, sans commune mesure avec les déplacements dits non-essentiels. Par ailleurs, 56% des résidents belges vivent à moins de 25 km d'une frontière¹² et 36% d'entre eux déclarent effectuer leurs achats dans un pays frontalier¹³.

En outre, l'efficacité d'une mesure se juge également à l'aune de son effectivité. Il faut rappeler ici que l'interdiction des voyages non-essentiels fut en partie motivée par la difficulté des autorités belges de vérifier le suivi des quarantaines de voyageurs de retour d'une zone rouge. Mais on peut douter de la capacité de la Belgique à contrôler de manière exhaustive cette interdiction des voyages non-essentiels. Très concrètement, si les contrôles au départ et à l'arrivée des ports, des aéroports et des gares sont possibles, ce n'est pas le cas pour le trafic routier avec les pays voisins, sinon de manière marginale. Il est par définition impossible d'avancer ici des chiffres précis mais le contournement de cette interdiction par voie routière est assez aisé. Pour les personnes voulant passer outre, on peut facilement imaginer une substitution des déplacements par avion ou train au profit de la route. L'impact concret de la mesure est réduit d'autant.

Pour un pays comme la Belgique, la porosité des frontières est donc importante, ce qui donne à l'interdiction des voyages non essentiels un impact fort réduit. Il est donc difficile d'affirmer que cette mesure constitue un "élément essentiel" de la politique visant à contenir la diffusion de la Covid-19 ou d'un variant du virus.

Conclusion : l'interdiction des voyages non essentiels a été décidée fin janvier 2021 pour freiner l'arrivée du variant B.1.1.7, déjà présent depuis deux mois en Belgique. Ce variant compte aujourd'hui pour une telle part des contaminations dans notre pays telle qu'une restriction des contacts avec l'étranger n'a plus aucun effet sur son évolution. Par ailleurs, cette mesure n'a qu'un faible impact puisqu'elle concerne une part réduite des déplacements internationaux de et vers la Belgique. D'autre part, il est impossible d'affirmer que les personnes revenant de l'étranger ont un taux de positivité supérieur à celui de l'ensemble de la population. Le fort écart de ce taux de positivité selon le pays de provenance suggère d'adopter des mesures restrictives ciblées en fonction de ceux-ci et non de manière générale.

2. Une interdiction de voyager à l'étranger potentiellement dangereuse

Lorsque l'on interdit une activité, il convient de s'interroger sur ce que vont faire les personnes qui auraient pratiqué cette activité. En d'autres termes, quelles activités de substitution vont-elles pratiquer ? Si l'objectif est de limiter les contacts sociaux susceptibles de provoquer des contaminations, il faut s'assurer que ces activités de substitution entraîneront moins de contacts. Or dans le cas qui nous intéresse, rien n'est moins sûr.

En effet, l'interdiction de partir en vacances à l'étranger va logiquement conduire une partie du public concerné à prendre ses vacances en Belgique. On aura donc simplement une substitution de déplacements internationaux vers des déplacements internes. Or une telle

¹² <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/datalab-decoupages-geographiques>

¹³ <http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/territoires/frontieres/frontieres-en-europe/frontiere-france-belgique/frontiere-france-belgique-2/>. Il a été précisé par les autorités belges que les courses effectuées à l'étranger par des personnes habitant près de la frontière étaient autorisées.

situation est problématique à plusieurs titres. D'abord, parce que la Belgique est l'un des États d'Europe les plus densément peuplés¹⁴. Empêcher sa population de sortir du territoire est donc a priori contre-productif, si l'on a à l'esprit que la densité de population est un facteur aggravant de la propagation de la Covid-19.

Cette considération générale doit s'apprécier dans le contexte des prochaines vacances de Pâques où fort peu d'activités récréatives seront ouvertes. Rappelons que le Codeco du 19 mars a annulé l'ouverture des parcs d'attractions décidée précédemment. On risque dès lors d'avoir une concentration très importante de personnes à la côte belge ou dans les Ardennes. Rappelons que, avec 11,5 millions d'habitants, la Belgique ne dispose que de 66 km de côte, dans un contexte où, sauf évolution, les terrasses des bars et restaurants seront fermées. Toutes les conditions sont donc réunies pour assister à une concentration de personnes sur les plages, soit exactement la même situation qui a conduit, en août dernier, à des incidents violents. La même concentration devrait logiquement être observée dans les trains à destination du littoral et dans les gares. On se souvient ici encore des images de trains bondés et de la gare d'Ostende surchargée avec une impossibilité de respecter les distances sociales. Si le régime d'interdiction des séjours non essentiels à l'étranger est maintenu, il n'y a aucune raison de ne pas voir de telles scènes se reproduire.

Rappelons qu'il n'y a pas de raison fondamentale de penser que l'on se contamine davantage en vacances à l'étranger qu'en Belgique. La carte actualisée du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) montre que la Belgique est en zone rouge, comme la majorité des autres États européens¹⁵. En outre, le Premier ministre Alexander De Croo a avancé, lors de la conférence de presse du 22 février dernier, que la Belgique avait des restrictions globalement inférieures aux autres pays européens. Si c'est bien le cas, les Belges partis à l'étranger n'expérimenteraient pas de règles plus laxistes qui pourraient les conduire à se contaminer davantage.

Surtout, rester en Belgique durant les vacances de Pâques peut conduire à l'organisation d'événements à risque comme des réunions familiales ou des rencontres entre amis en milieu confiné. Les réunions familiales sont particulièrement problématiques du fait des contacts intergénérationnels qu'elles engendrent.

Nous avons déjà mentionné le fait que les retours de vacances de Toussaint et Noël n'ont pas coïncidé avec une remontée des hospitalisations ou du taux de positivité. C'est en revanche bien le cas des vacances de Carnaval 2021. On voit en effet les hospitalisations augmenter 14 jours après la fin de celles-ci (voir graphique 2). Toute évolution épidémique est multifactorielle et il est impossible d'affirmer une causalité entre cette hausse et les activités menées durant les vacances de Carnaval. Constatons simplement que les premières vacances scolaires sans possibilité de quitter la Belgique ont été suivies d'une reprise de l'épidémie.

Dans les circonstances particulières ici décrites, l'interdiction de voyage non essentiel à l'étranger a donc tout d'une mesure contre-productive. Cette mesure va à l'encontre de l'idée souvent avancée par le GEMS selon laquelle toute interdiction permet de limiter les contacts sociaux. Mais c'est oublier que, au lieu de pratiquer les activités interdites, les personnes en

¹⁴ 380 hab/km². Seuls les Pays-Bas et Malte ont une densité de population supérieure.

¹⁵ Lien : <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

pratiquent d'autres qui ne sont pas forcément moins génératrices de contacts sociaux ou risquées du point de vue de la contamination.

3. Les coûts associés à l'interdiction des voyages non essentiels

3.1. Une interdiction contraire au droit européen

L'interdiction des voyages non essentiels pose d'évidents problèmes au regard du droit de l'Union européenne.

En effet, la liberté de circulation est un droit fondamental du citoyen européen consacré à l'article 45 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi qu'à l'article 3, paragraphe 2, Traité sur l'Union européenne et aux articles 20, paragraphe 2, et 21, paragraphe 1, Traité sur le fonctionnement de l'UE. Comme la majorité des droits fondamentaux, la liberté de circuler sur le territoire européen peut être limitée. Toutefois, cette limitation est elle-même strictement encadrée par le droit de l'Union, que ce soit par le Code frontière Schengen ou par la directive relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

C'est ainsi que le Code frontière Schengen limite la possibilité de rétablir les contrôles aux frontières aux seuls cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre. La fermeture des frontières adoptée doit, en outre, s'accompagner d'une information préalable à la Commission, être proportionnelle à la menace redoutée et être limitée dans le temps. Si la directive relative au droit de séjour ajoute la santé publique aux motifs susceptibles de justifier une restriction à la libre circulation des personnes, celle-ci autorise uniquement l'interdiction de séjour d'un citoyen « individualisé », et non une mesure d'interdiction de portée générale telle que celle adoptée par le gouvernement belge. Conformément à cette directive, les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent également être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné et être proportionnées, des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne pouvant être retenues.

La décision d'interdire les voyages non essentiels n'entre manifestement pas dans ce cadre. Certes, la survenance de la pandémie au printemps dernier a forcé la Commission européenne à tolérer un assouplissement de ces règles. C'est ainsi qu'elle a admis que « dans une situation extrêmement critique, un État membre [pouvait] identifier la nécessité de réintroduire les contrôles aux frontières en réaction au risque présenté par une maladie contagieuse ». Toutefois, cette exception (dont on peut également questionner la validité puisqu'adoptée en dehors de la procédure législative) reste subordonnée à l'obligation de notification imposée par le Code frontière Schengen, à la nécessité de tenir dûment compte de la santé des personnes concernées, et au principe de proportionnalité.

Concernant cette exigence de proportionnalité, on rappellera que, pour être acceptable dans une société démocratique, une mesure de limitation d'un droit fondamental doit être nécessaire au regard du but poursuivi par la mesure restrictive utilisée par l'autorité pour y

parvenir. La proportionnalité apparaît comme un « mécanisme de pondération entre des principes juridiques de rang équivalent, simultanément applicables, mais antinomiques »¹⁶.

Si l'objectif de santé publique constitue évidemment un objectif légitime, dans toutes ses composantes¹⁷, la simple poursuite de celui-ci ne peut suffire à justifier les atteintes aux droits fondamentaux.

La proportionnalité nécessite ainsi, *a minima*, un double test :

- D'une part, vérifier si la mesure permet d'atteindre l'objectif en jeu de manière efficace (test d'aptitude) ;
- D'autre part, s'assurer que la mesure constitue la voie la moins attentatoire aux droits fondamentaux en cause (test de nécessité).

L'interdiction des voyages non essentiels imposée par le gouvernement ne semble pas répondre à ces deux exigences.

Concernant le « test d'aptitude », rappelons que le but poursuivi en adoptant cette mesure d'interdiction des voyages non essentiels est – si l'on en croit les considérants de l'arrêté ministériel du 29 janvier 2021 et de celui du 20 mars 2021 – de limiter la circulation des variants. Or, on peine à comprendre comment la seule interdiction des voyages non essentiels, parfois vers des zones qui sont moins contaminées que la Belgique, permettrait d'atteindre ce but, sans prendre en compte que les voyages essentiels présentent des risques similaires en termes de contaminations. La même question se pose par ailleurs concernant les déplacements internes, qui peuvent également présenter ces mêmes risques, voire être plus importants encore. Enfin, on peut s'interroger sur l'efficacité de cette mesure dès lors qu'elle a été adoptée alors que les variants britanniques, sud-africains et brésiliens circulaient déjà sur le territoire belge. La proportion de ces variants dans les nouvelles contaminations constatées aujourd'hui rend cette mesure d'autant moins justifiée (*cf. supra*).

Concernant le « test de nécessité », il est évident que des mesures alternatives telles que le testing avant d'entrer sur le territoire belge, éventuellement accompagné d'une quarantaine, seraient de nature à atteindre l'objectif poursuivi. Le gouvernement belge ne semble pas penser différemment, mais se retranche derrière des contraintes d'ordre administratif pour mettre en place et contrôler ces mesures alternatives, ce qui n'est évidemment pas une excuse suffisante, et encore moins acceptable, pour restreindre un droit fondamental.

En effet, suite à la décision du Comité de concertation du 5 février 2021, un accord de coopération a été conclu entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, en vue d'une opérationnalisation ultérieure de l'application policière des obligations de quarantaine et de test de dépistage pour le 1er avril 2021. Cet accord de coopération a été transmis à l'Autorité de protection des données (APD). Le gouvernement avait affirmé que, si l'avis de

¹⁶ S. PARSA et Y. POULLET, "Les droits fondamentaux à l'épreuve du confinement et du déconfinement : le tracing", in *La pandémie de Covid-19 face au droit*, Anthémis, 2020, p.155

¹⁷ La définition de la santé publique selon l'OMS est la suivante : "un état de complet bien-être physique, mental et social, qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie ou d'infirmité".

l'APD était favorable, cela lui permettrait de contrôler les mesures alternatives plus efficacement, en sorte que l'interdiction des voyages non essentiels pourrait être levée, peut-être même avant le 1er avril 2021. Ainsi, il n'était plus question de justifier la prolongation de l'interdiction par des considérations scientifiques, mais bien pour des raisons purement administratives, défailtantes jusqu'ici.

L'APD a rendu son avis le 17 mars 2021¹⁸. Aux termes de celui-ci, on comprend qu'en l'état le projet d'accord de coopération est loin d'être satisfaisant. Or, la levée de l'interdiction des voyages non essentiels est conditionnée à cet accord de coopération et à des contraintes administratives intrabelges, ce qui n'est évidemment pas admissible. On constate d'ailleurs que l'arrêté ministériel du 20 mars 2021 fait encore référence à la nécessité de cet accord de coopération afin qu'une levée de l'interdiction soit effective à partir du 18 avril 2021.

L'interdiction des voyages non essentiels ne constitue donc pas une mesure proportionnée à l'objectif poursuivi et viole, ainsi, le principe de proportionnalité que la Commission européenne n'a de cesse de rappeler.

En dernier lieu, il convient de souligner le caractère singulier des mesures prises par la Belgique. Certes, plusieurs États membres appliquent actuellement des restrictions à l'entrée et à la sortie de leur territoire. Mais la Belgique est le seul d'entre eux à avoir mis en place une interdiction pour les voyages non essentiels, tant au départ qu'à l'entrée de son territoire, quelle que soit la provenance ou la destination¹⁹. Ceci montre toute la disproportion et le caractère non pertinent d'une telle mesure. Elle est d'autant plus flagrante que la Belgique accueille les principales institutions européennes, et près d'un million de ressortissants européens sur son sol. Une telle situation nuit immanquablement à l'image de notre pays auprès de ses partenaires européens.

3.2. Une interdiction qui bafoue les droits fondamentaux

L'interdiction des voyages dits non essentiels ne viole pas seulement le droit européen, mais aussi un des droits fondamentaux, tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme. Son article 13-2 établit en effet : "Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays."

Comme toutes les libertés, celle-ci n'est pas théorique. La privation de celle-ci a des conséquences très pratiques, en particulier pour les personnes ne vivant pas dans leur pays d'origine. Cette problématique est particulièrement prégnante en Belgique. En effet, notre pays est l'un des plus cosmopolites au monde avec 2 millions de résidents – quelle que soit leur nationalité – qui sont nés à l'étranger, soit 17,5% de la population²⁰. Pour toutes ces personnes, l'interdiction des voyages non essentiels signifie l'impossibilité de revoir leur famille. Au moins un demi-million de Belges vivant à l'étranger se retrouvent dans la même situation²¹. En effet, les voyages dits "non essentiels" sont interdits, que ce soit pour sortir de Belgique ou pour y entrer, même pour les ressortissants belges. Ce sont donc plus de deux

¹⁸ <https://www.autoriteprotectiondonnees.be/publications/avis-n-27-2021.pdf>

¹⁹ Seules la Finlande et la République Tchèque ont décidé d'une interdiction généralisée d'entrée sur leur territoire. Les résidents sont néanmoins libres de quitter le pays.

²⁰ Source : Statbel. Le nombre exact de résidents nés à l'étranger était de 2.006.596 au 1/01/2021.

millions et demi de personnes qui sont privées de liens familiaux par cette mesure²². Cette situation a déjà conduit des représentants des Français de l'étranger à déposer une plainte auprès de la Commission européenne²³. Tant le GEMS que les dirigeants belges qui ont suivi ses recommandations ne mesurent probablement pas les dommages fait à l'image de la Belgique auprès de ces millions de personnes dont on considère les relations familiales comme "non essentielles".

Rappelons en outre que les articles 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) consacrent le droit au respect de la vie privée et familiale. Ceci implique nécessairement le droit aux relations familiales et donc aux liens entre les personnes. Conformément à l'article 8.2 de la CEDH, il ne peut y avoir une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit qu'en vertu d'une loi et seulement lorsque cette ingérence est nécessaire à la réalisation de certains objectifs, parmi lesquels la santé publique. En l'espèce, aucune de ces deux exigences n'est remplie. En effet, l'interdiction de voyager pour des motifs familiaux - considérés comme non-essentiel sauf les cas prévus pour « raisons familiales impératives »²⁴ - n'est pas prévue par une loi, mais seulement par un arrêté ministériel. En outre, le caractère nécessaire de la mesure n'est pas démontré par le gouvernement belge et ne repose sur aucune donnée objectivement vérifiable. Il en découle que l'interdiction de voyager édictée par le gouvernement belge pour les voyages non essentiels tels que définis par l'arrêté ministériel précité ne respecte pas les exigences de l'article 8.2. et, partant, que cette interdiction viole l'article 8.1 CEDH.

3.3. Conséquences économiques en Belgique et dans les pays de destination

Le secteur du voyage en Belgique représente un chiffre d'affaires de 7,3 milliards d'euros et 100.000 emplois directs ou indirects²⁵. Une levée des interdictions de voyages non essentiels ne conduirait certainement pas ce secteur à retrouver son activité d'avant la crise. Elle lui permettrait en revanche de survivre jusqu'à ce que la vaccination permette une reprise plus conséquente de l'activité.

Si la réalité des pertes économiques des entreprises belges est connue, on réalise moins le désastre économique que constituent les restrictions au voyage pour des pays dépendant du tourisme, comme la Grèce ou le Portugal. Ces États avaient pourtant fait des efforts considérables pour contenir l'épidémie, avec pour objectif de sauver leur secteur touristique. Ils misaient sur le fait que, avec un taux d'incidence très bas, ils pourraient continuer à accueillir des voyageurs. Ce raisonnement logique, qui consiste à ne pas freiner les déplacements vers des zones où le virus est moins présent que sur son propre sol, n'a pas

²¹ Il y avait officiellement 442.189 Belges officiellement enregistrés auprès d'un consulat ou d'une ambassade à l'étranger. Le nombre réel de Belges vivant à l'étranger est supérieur.

²² L'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 26 janvier 2020 définit les « raisons familiales impératives » qui autorisent un voyage à l'étranger. Il s'agit des relations entre conjoints, de voyages liés à la coparentalité ou au regroupement familial ainsi que dans le cadre de mariages ou d'enterrement.

²³ Lien : <https://www.mesopinions.com/petition/espace-europeen/levee-interdiction-voyages-essentiels-destination-partir/130045>.

²⁴ Ces motifs sont limitativement énumérés à l'annexe 2 de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 tel que modifié par l'arrêté ministériel du 26 janvier 2020.

²⁵ UPAV/VVR, Le secteur du voyage en Belgique, 17/11/2020

toujours été suivi et ne l'est pas aujourd'hui par la Belgique. Cette situation nous rappelle que les mesures restrictives ont des conséquences non seulement dans les États qui les décident, mais aussi ailleurs.

4. De l'utilité d'une utilisation raisonnée de la quarantaine

Au-delà de l'interdiction des voyages non-essentiels, il convient d'aborder la question de l'obligation de quarantaine au retour de l'étranger. Les deux questions sont intimement liées puisque cette interdiction des voyages non-essentiels est une des conséquences des difficultés des autorités belges à contrôler efficacement ces quarantaines.

La règle en vigueur avant l'interdiction des voyages non essentiels était la quarantaine obligatoire pour tout voyageur revenant d'une zone rouge. Dans les faits, cela revient à imposer une quarantaine presque généralisée puisque la grande majorité des régions européennes sont aujourd'hui en zone rouge. Cette situation pose plusieurs problèmes. Certains sont du même ordre que ceux pointés dans ce document concernant l'interdiction des voyages non essentiels. En effet, cette quarantaine quasi généralisée est une contrainte forte qui peut inciter à rester en Belgique et donc créer les problèmes anticipés durant les vacances de Pâques (voir point 2). Il s'agit également d'une privation de liberté de mouvement qui doit être justifiée. Or elle est difficilement justifiable pour les retours de région où le niveau de circulation du virus est inférieur ou égal à celui que connaît la Belgique. La Belgique étant aujourd'hui elle-même classée en zone rouge, ceci concerne un nombre important de retours.

En outre, cette quarantaine pose deux problèmes particuliers. Le premier est une inégalité entre les citoyens, et plus précisément les travailleurs. En effet, certains peuvent continuer à travailler en quarantaine (télétravail) alors que d'autres, exerçant par exemple un métier manuel, de contact ou dans l'enseignement, devraient arrêter leur activité professionnelle. Dans les faits, cela ne revient-il pas à réserver les voyages à certaines professions intellectuelles ? D'autre part, la contrainte forte que constitue cette quarantaine incite à la fraude, en particulier pour les retours s'effectuant par voie terrestre. Une telle attitude ruine les tentatives de testing/tracing au retour de voyages.

La solution proposée par la Commission européenne nous semble, en l'état, la proposition la plus proportionnée²⁶. Celle-ci se base sur la carte du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) qui classe les régions européennes en quatre codes couleurs selon le degré de circulation du SARS-CoV-2. Le principe avancé est que la quarantaine n'est utile qu'en cas de retour d'une zone où le code couleur indique une circulation plus importante du virus que celui du pays de retour. Par exemple, la Belgique étant actuellement en rouge sur cette carte, la quarantaine ne serait imposée qu'aux personnes revenant de zones rouge foncé. Un usage de quarantaine ainsi régulé présente plusieurs avantages. En premier lieu, elle est mieux acceptée des voyageurs, car plus logique. Par conséquent, on peut s'attendre à ce que les fraudes soient moins nombreuses. En outre, il y a beaucoup moins de quarantaines à surveiller, ce qui rend plus réaliste une telle surveillance. Dans le

²⁶ Council recommendation on a coordinated approach to the restriction of free movement in response to COVID-19 pandemic, 13 octobre 2020.

même ordre d'idée, il convient de revoir le code couleur des États hors Schengen qui à part une liste, très limitée, sont tous classés en rouge.

Conclusion et recommandations :

Le Premier ministre Alexander De Croo dit souvent que les mesures limitant nos libertés ne seront pas prolongées un jour de plus que nécessaire. Si l'on s'en tient à ce mot d'ordre, l'interdiction généralisée des voyages non essentiels à l'étranger devrait être levée au plus vite. Ceci d'autant plus que cette interdiction ne semble plus justifiée qu'en raison de défaillances concernant le contrôle des mesures alternatives, et non pour des raisons de santé publique.

Une telle interdiction pouvait se justifier au moment où elle a été prise. En effet, à la fin du mois de janvier, la Belgique était l'un des pays européens où la Covid-19 circulait le moins, et l'on pouvait légitimement penser qu'une restriction des déplacements avec l'étranger pouvait freiner l'arrivée des variants, en particulier le B.1.1.7. Néanmoins, il est aujourd'hui impossible d'avancer des bénéfices probants au niveau de la lutte contre la Covid-19 de cette mesure à la fois disproportionnée et générale. En effet, comment justifier qu'elle s'applique quel que soit le niveau de circulation du virus dans le pays de destination ou d'origine du voyageur ? De même, un usage rationnel de la quarantaine a des effets tout aussi efficaces qu'une interdiction pure et simple de voyager. Enfin, l'argument des variants ne peut être avancé dès lors que ceux-ci occupent aujourd'hui une part très importante des contaminations dans notre pays. Leur progression continuera de s'opérer, que les voyages non-essentiels soient autorisés ou non. Ces voyages ne constituent en effet qu'une part réduite des échanges transfrontaliers. En outre, la Belgique est l'un des pays européens où la part des variants dans les contaminations est aujourd'hui la plus importante.

Nous savons en revanche que les coûts associés au maintien de cette interdiction sont conséquents et d'ordre très divers. Surtout, ce maintien durant les vacances de Pâques présente un risque sanitaire du fait de l'impossibilité du maintien de la distance sociale dans certains lieux qui devrait en résulter. Pour cette raison, il nous semble important que cette interdiction soit levée au plus tard le vendredi 2 avril.

Enfin, le raisonnement tenu dans ce document pour les voyages intra-UE peut être étendu aux voyages hors de l'Union. Il n'y a aucune logique à interdire de voyager vers et en provenance de pays dont le niveau de circulation du virus est inférieur ou égal à celui observé en Belgique. Il convient donc de prendre en compte les données fournies par la carte du monde de l'ECDC²⁷ afin de déterminer les contrôles à imposer aux voyageurs en provenance et à destination des pays hors UE. Cet assouplissement doit cependant se faire au cas par cas, dans la mesure où les autorités belges et européennes doivent pouvoir vérifier la situation sanitaire à l'intérieur de ces pays, par exemple sur la base d'accords bilatéraux ou de coopération au sein d'organisations internationales.

²⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases>