

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative aux questions de sécurité

**Visite de travail de la Cour constitutionnelle de Slovénie
à la Cour constitutionnelle belge
Bruxelles, 12-15 octobre 2016**

Jean Spreutels

Président de la Cour constitutionnelle
Professeur ordinaire honoraire de l'Université libre de Bruxelles (ULB)

Etienne Peremans

Référendaire à la Cour constitutionnelle

Introduction

1.1. Les questions de sécurité ne sont pas en tant que telles une matière qui, contrairement à d'autres, fait régulièrement l'objet d'arrêts de la Cour constitutionnelle. Comme on le verra plus loin, ceux qui y ont trait portent pourtant sur des branches du droit qui sont très variées.

Dans la plupart des cas, le contrôle de la Cour porte essentiellement sur la question de savoir si, en faisant usage du pouvoir d'appréciation qui est le sien en tant qu'assemblée élue démocratiquement, le législateur n'a pas porté atteinte aux droits fondamentaux. Ce contrôle se fait :

- soit par le biais du prisme du principe d'égalité et de non-discrimination, exprimé dans les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions du droit national ou conventionnel garantissant les droits fondamentaux ; toute atteinte à un droit fondamental constitue en effet, dans la jurisprudence de la Cour, une discrimination ¹ ;
- soit directement au regard des différentes dispositions constitutionnelles consacrant ces droits fondamentaux, lues ou non en combinaison avec les dispositions de droit conventionnel ayant le même objet.

1.2. Dans le temps imparti, il n'est pas possible faire une analyse exhaustive de tous les arrêts de la Cour portant sur des questions de sécurité. L'on peut toutefois tenter de donner un aperçu de la matière en présentant ces questions sous différents angles.

¹ Arrêt n° 136/2004, B.5.3.

A. La condition des étrangers

2.1. L'atteinte (ou le risque d'atteinte) à la sécurité nationale (comme à l'ordre public) a été prise en compte par la loi pour définir **les conditions dans lesquelles l'étranger peut être contraint à quitter le territoire.**

Aux termes de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'étranger

- admis à séjourner en Belgique *pour un court séjour* peut faire l'objet d'un ordre de quitter le territoire si, « par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale ».

- admis à séjourner *pour plus de trois mois* ne peut être renvoyé que s'il « a porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale »,

- *établi en Belgique* ne peut être expulsé que s'il a « gravement porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale ».

2.2. La Cour a eu à contrôler la différence de traitement opérée entre étrangers, seuls ceux admis au court séjour pouvant être contraints de quitter le territoire en l'absence d'une d'atteinte effective à l'ordre public ou à la sécurité nationale. L'arrêt **n° 43/98** a jugé que dès lors que l'ordre public ou la sécurité nationale sont susceptibles d'être affectés, le législateur peut légitimement estimer que la seule menace qui pèse sur ces intérêts peut justifier un ordre de quitter le territoire et qu'en ce qui concerne les étrangers en court séjour, leur moins grand degré d'intégration dans la communauté nationale par rapport à celui des étrangers en séjour plus long pouvait justifier la mesure critiquée (B.14.1 et B.14.2).

B. Les auteurs d'infractions

3. Les nouvelles formes de criminalité apparues à la fin du vingtième siècle ont amené le législateur à adopter de nouvelles mesures qui visent à y faire face.

a) les personnes morales

4.1. Même si le lien avec les questions de sécurité n'est que limité, l'on peut relever, d'abord, que la responsabilité pénale des personnes morales a été inscrite dans la loi (loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales).

L'arrêt **n° 128/2002** a observé à cette occasion que les travaux préparatoires de cette loi révèlent que le législateur entendait lutter contre la « criminalité organisée », soulignant qu'il est souvent impossible de s'y attaquer « en raison de l'impossibilité d'engager des poursuites pénales

contre des personnes morales », ce qui « assure souvent l'impunité de certains comportements criminels, malgré les troubles sociaux et économiques souvent très graves qu'ils provoquent » (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n° 2093/5, p. 2). Son initiative s'inscrivait en outre « dans le droit fil de certaines lois récentes, à savoir la loi du 10 janvier 1999 relative aux organisations criminelles et la loi du 10 février 1999 relative à la répression de la corruption » (*ibid.*)

4.2. Appelée notamment à contrôler au regard du principe de la légalité des incriminations s'il pouvait être admis qu'en cas d'infraction volontaire, le ***juge condamne celle de la personne morale ou de la personne physique qui a commis la faute « la plus grave »***, sans qu'il soit précisé ce que recouvre cette notion qui est ainsi laissée à l'appréciation du juge, la Cour a considéré que si cette mesure entraîne une incertitude sur la condamnation qui sera prononcée, il ne s'ensuit pas que la mesure manquerait à l'exigence de prévisibilité à laquelle doit satisfaire la loi en matière pénale : toute personne physique ou morale sait qu'elle pourra être poursuivie et condamnée si elle a eu un comportement qui correspond aux éléments constitutifs d'une infraction réprimée par une loi pénale. Si la référence à « la faute la plus grave » laisse au juge un pouvoir d'appréciation, elle n'empêche nullement chaque prévenu d'exercer son droit de défense en s'expliquant sur le degré de gravité des fautes qui lui sont reprochées. Elle considère que le juge devra apprécier cette gravité non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en prenant pour critère les éléments constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire et en appréciant dans chaque cas le degré d'autonomie dont dispose la personne physique à l'égard de la personne morale (B.6.8).

b) les sectes

5.1. Une loi du 2 juin 1998 a créé un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et une Cellule administrative de coordination de la lutte contre celles-ci. La caractéristique de ces organisations est, selon la loi, qu'elles ont une vocation philosophique ou religieuse ou du moins se prétendent telles et qu'elles se livrent, dans leur organisation ou leurs pratiques, aux activités nuisibles illégales mentionnées. C'est précisément le caractère philosophique ou religieux, réel ou prétendu, de ces organisations qui semble les rendre attractives pour une partie de la population et qui explique donc la préoccupation particulière à laquelle la loi attaquée entend répondre. Il a été reproché à cette loi d'instituer un ***organe officiel*** chargé de déterminer, à titre préventif, si certaines associations sont des organisations sectaires nuisibles, alors que des activités illégales ne peuvent être réprimées qu'*a posteriori* par le pouvoir judiciaire et de ne viser que les groupements à vocation philosophique ou religieuse, alors que d'autres groupements qui se livrent également à des activités illégales dommageables peuvent uniquement être contrôlés *a posteriori*. L'arrêt **n° 31/2000** a rejeté ces critiques en considérant que la loi n'attribuait au Centre aucune compétence qui reviendrait à lui permettre de contrôler et d'interdire *a priori* la

manifestation d'une opinion et ce, quelle qu'en soit la nature. Les missions confiées au Centre n'incluent, en particulier, aucune mesure préventive interdite par l'article 27 de la Constitution en ce qui concerne le droit d'association. En effet, le Centre n'a pas le pouvoir d'interdire la constitution d'associations, la loi entreprise ne prévoyant d'ailleurs aucune autorisation préalable à la constitution d'une association quelconque (B.2.9).

5.2. L'arrêt a aussi décidé qu'en habilitant le Centre à traiter des **données à caractère personnel** relatives aux opinions et aux activités philosophiques et religieuses de personnes soupçonnées d'appartenir à une organisation sectaire nuisible, la loi ne portait pas une atteinte discriminatoire au droit à la protection de la vie privée : les garanties relatives à la confidentialité et à la sécurité des données à caractère personnel, le statut et les tâches d'un préposé à la protection des données au sein du Centre et la façon dont le Centre devra faire rapport à la Commission de la protection de la vie privée sur le traitement de données à caractère personnel sont effet fixés dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres (B.5.5).

c) les organisations criminelles

6.1 En vertu de l'article 324*bis*, alinéa 1er, du Code pénal, constitue une organisation criminelle l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, en vue de commettre de façon concertée, des crimes et délits punissables d'un emprisonnement de trois ans ou d'une peine plus grave, pour obtenir, directement ou indirectement, des avantages patrimoniaux. L'article 324*ter*, § 1er, du Code pénal prévoit que toute personne qui, sciemment et volontairement, fait partie d'une organisation criminelle est punie de peines correctionnelles, même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de cette organisation ni de s'y associer d'une des manières prévues par les articles 66 à 69 du même Code. Une telle forme d'implication n'ayant pas été rendue punissable en ce qui concerne les organisations terroristes et les associations de malfaiteurs, la Cour a été interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

6.2 L'arrêt n° 89/2014 ² a relevé que le législateur entendait réprimer le fait d'appartenir sciemment et volontairement à une organisation criminelle lorsqu'elle recourt à certaines méthodes afin de parvenir à ses buts, même **vis-à-vis des personnes qui n'ont pas elles-mêmes commis ou eu l'intention de commettre une quelconque infraction** dans le cadre de cette organisation criminelle, ni eu l'intention de s'y associer en tant que complice ou co-auteur.

L'arrêt admet que lorsque le législateur estime que certains comportements doivent faire l'objet d'une répression, il relève en principe de son pouvoir d'appréciation de déterminer quels sont les comportements qui méritent d'être pénalement sanctionnés. Encore faut-il que les choix qu'il fait soient

² Dans le même sens, l'arrêt n° 122/2014.

raisonnablement justifiés (B.5) ; il valide la mesure contestée en décidant qu'elle ne perd pas sa justification du fait que le législateur n'a pas incriminé de la même manière la participation de personnes à d'autres faits ou organisations répréhensibles, et plus particulièrement la participation à un groupe terroriste. Le législateur a pu tenir compte de ce que les organisations criminelles, en vue de leur but lucratif, exercent généralement des activités tant légales qu'illégales, alors que les organisations terroristes commettent des infractions terroristes au sens de l'article 137 du Code pénal (B.7.2).

d) les infractions terroristes

7. Deux arrêts doivent être relevés dans cette matière.

7.1 L'arrêt n° **125/2005** porte sur l'article 137 du Code pénal inséré par la loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes qui traduit la décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme adoptée le 13 juin 2002 par le Conseil de l'Union européenne. L'article 137, §1^{er}, prévoit que « *Constitue une **infraction terroriste**, l'infraction prévue aux §§ 2 et 3 qui, de par sa nature et son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* ». Parmi les infractions prévues aux §§ 2 et 3 figurent des infractions existantes qui, commises dans les circonstances décrites au paragraphe premier, sont considérées comme infractions terroristes ainsi que des faits qui, réalisés dans les mêmes circonstances, constituent des infractions terroristes, distinctes de celles du droit commun.

La Cour considère qu'en prévoyant que l'infraction terroriste est celle « qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale », le législateur n'a pas porté atteinte au principe de légalité pénale, les termes « nature » et « contexte » étant suffisamment précis et présentant un contenu prévisible. Pour ce faire, elle se réfère aux travaux préparatoires de la loi qui indiquent notamment que le mot « contexte », permet de prendre en compte non seulement la nature de l'infraction, mais aussi ses conséquences sur l'organisation et la gestion d'un pays et aux déclarations de la ministre de la Justice selon laquelle il appartiendra aux cours et tribunaux d'apprécier cas par cas si, par le contexte dans lequel l'infraction est commise, celle-ci porte gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale.

Elle constate que le choix des termes « gravement » utilisé à deux reprises, « indûment » ou « détruire » et l'obligation d'interpréter strictement les textes pénaux ne peuvent conduire les juges chargés de les interpréter à considérer des faits comme tombant sous le coup de l'infraction terroriste que s'ils

manifestent une intention de porter substantiellement atteinte aux éléments visés, ce qui circonscrit de manière suffisante les éléments constitutifs de l'infraction et permet raisonnablement à toute personne physique ou morale de connaître à l'avance les conséquences pénales des comportements, ainsi définis, qu'elle adopterait. Elle admet qu'un texte de portée générale peut ne pas donner une définition plus précise de l'intention exigée pour un ensemble d'infractions susceptibles d'être réprimées comme infractions terroristes ; le juge devra apprécier cette intention non pas en fonction de conceptions subjectives qui rendraient imprévisible l'application de la disposition en cause mais en considération des éléments objectifs constitutifs de chaque infraction, en tenant compte des circonstances propres à chaque affaire.

7.2 L'arrêt n° **9/2015** décide que sont compatibles avec les normes qui expriment le principe de légalité en matière pénale parce qu'ils emploient des termes suffisamment précis et clairs pour permettre à chacun de savoir quel est le comportement passible de la peine prévue :

- l'article 140*bis* du Code pénal qui érige en infraction la **diffusion de certains messages** ou toute autre manière de les mettre à la disposition du public (B.9 à B.20);

- l'article 140*ter* du même Code, qui permet la poursuite de toute **personne qui recrute une autre personne**, soit pour commettre une infraction terroriste visée par cet article, soit pour participer à une activité d'un groupe terroriste ou diriger celui-ci (B.27 à B.30.2);

- l'article 140*quater* du même Code qui érige en infraction le fait de **donner des instructions ou une formation** pour la fabrication ou l'utilisation d'explosifs, d'armes à feu ou d'autres armes ou de substances nocives ou dangereuses, ou pour d'autres méthodes et techniques spécifiques en vue de commettre l'une des infractions que la loi définit, mais à condition d'être interprété en ce sens que l'infraction créée par cette disposition législative n'existe que lorsque le formateur sait que la formation est dispensée avec l'intention de commettre l'une des infractions (B.39 à B.42.); il en est de même de l'article 140*quinquies* du même Code qui s'y réfère et qui permet la poursuite de toute personne qui se fait donner les instructions ou la formation décrites par cette disposition (B.52 à B.54).

L'article 140*bis* précité constitue une limitation justifiée de l'exercice du droit à la liberté d'expression (B.21 à B.26). En revanche, les articles 140*ter* et 140*quater* précités (ainsi que l'article 140*quinquies* qui se réfère à ce dernier (B.53)) ne constituent pas une restriction à cette liberté (B.34 à B.36, B.45); ils constituent certes une limitation de l'exercice du droit à la liberté d'association mais cette restriction est justifiée (B.37, B.46).

C. La sécurité dans ses aspects préventifs

a) La détention d'armes

8.1. La loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes a pour objectif de transposer partiellement la directive 91/477/CEE du Conseil du 18 juin 1991 « relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes » et de permettre à la Belgique de participer à la lutte contre le trafic d'armes en assurant la traçabilité de toutes les armes et en sécurisant le marché des armes (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, DOC 51-2263/001, p. 9). A cette fin, le législateur entendait d'une part recentrer la problématique des armes en Belgique et mener une politique cohérente de restriction de risque à l'intérieur du pays (*ibid.*, pp. 7 à 10 et 15 à 16) et, d'autre part, mieux encadrer et contrôler la profession d'armurier et réglementer le courtage en matière d'armes (*ibid.*, p. 9).

Cette loi a fait l'objet de plusieurs arrêts de la Cour, où elle a été contrôlée au regard, notamment des principes de légalité en matière pénale, d'égalité et de non-discrimination de l'inviolabilité du domicile, du respect de la vie privée et familiale et du respect du droit de propriété.

8.2. La loi régleme ces activités en les subordonnant à la délivrance de permis de port d'armes, d'autorisations de détention et d'agrément des armuriers et des intermédiaires. L'arrêt n° **154/2007** a admis que la loi prévoit des ***durées différentes de validité de ces documents*** en estimant que l'effectivité du contrôle prévu par le législateur supposait qu'il soit vérifié périodiquement que les conditions instaurées par la loi sont toujours remplies, en tenant compte de la nature de l'activité impliquant la détention ou le port d'une arme à feu (B.63.1).

8.3. L'arrêt décide aussi qu'il n'y a pas de discrimination entre les détenteurs de fusils de chasse traditionnels, soumis à autorisation de détention, et les ***détenteurs d'armes à feu d'intérêt historique, folklorique ou décoratif*** qui sont en vente libre et ne sont donc pas soumises à autorisation, même si ces armes sont aussi dangereuses que les premières. En effet, ce n'est que si leur utilisation est limitée aux manifestations historiques ou folkloriques que les secondes sont réputées en vente libre, puisque, si elles sont destinées au tir en dehors de ces manifestations, ces armes sont considérées comme des armes à feu soumises à autorisation. Or, les armes d'intérêt historique, folklorique ou décoratif utilisées dans le seul cadre des manifestations historiques ou folkloriques ne peuvent, le danger potentiel qu'elles représentent étant objectivement restreint, être comparées aux fusils de chasse traditionnels (B.36.4).

8.4. Le même arrêt valide l'interdiction de ***vendre ou de céder une arme*** soumise à autorisation à une autre personne qu'à une personne agréée ou autorisée. En effet, le système d'autorisation de détention et d'enregistrement des armes instauré par le législateur crée un circuit fermé

pour le transfert des armes soumises à autorisation, afin d'assurer la traçabilité des armes à feu et de contrôler leur circulation à l'intérieur du pays. Dès lors que le législateur soumet la détention de certaines armes à une autorisation préalable, il est justifié de soumettre également la cession de l'arme à la détention, par l'acquéreur, d'une autorisation ou d'un agrément (B.74.2; voy. aussi B.91.1).

8.5. En revanche, la Cour juge dans cet arrêt que la loi porte atteinte à ***l'inviolabilité du domicile*** en autorisant les personnes chargées de rechercher et de constater les infractions à la loi attaquée à pénétrer en tous temps et en tous lieux où les personnes agréées exercent leurs activités. Elle admet certes que cette mesure soit justifiée par l'objectif de sécurité publique mais elle rappelle que l'intervention d'un juge indépendant et impartial apparaît comme une garantie importante du respect des conditions auxquelles est subordonnée une atteinte à l'inviolabilité du domicile ; sans doute, le législateur a-t-il dérogé dans certaines matières particulières à la règle de droit commun qui soumet la perquisition à une autorisation judiciaire mais de telles dérogations ne peuvent être qu'exceptionnelles et elles doivent être justifiées par des raisons propres aux infractions qu'elles concernent, être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif légal et être compensées par d'autres garanties suffisantes afin de prévenir des abus. En l'espèce, elle estime que bien que, dans le contexte de la loi attaquée, la nature des infractions recherchées - qui concernent la détention illégale d'armes - peut justifier un système de dérogation au droit commun des perquisitions ou visites domiciliaires, l'absence de toute garantie - telles que l'intervention d'un juge, la distinction entre les locaux visés ou l'indication des heures de ces visites - pour les droits des personnes agréées est manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi (B.75 à B.77.6).

b) Le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage

9.1. La loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage procède de l'idée que, dans la mesure où chaque personne circulant sur la voie publique ou dans les lieux publics doit être identifiable, le port de vêtement masquant totalement le visage pose d'évidents problèmes quant à la sécurité publique. Pour interdire ce type de comportements, de nombreuses communes se sont dotées de règlements en vue d'interdire le port de tels vêtements, tout en permettant d'y déroger à l'occasion d'événements spécifiques. Toutefois, force est de constater que, dans une même ville, certaines communes ne prescrivent pas pareilles interdictions. Cette différenciation des régimes entraîne une forme d'insécurité juridique intenable pour les citoyens ainsi que pour les autorités chargées de sanctionner ce type de comportement. Le législateur est donc intervenu pour régler cette matière de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

9.2. Il a été reproché à cette loi de viser au premier chef les personnes qui portent le voile intégral pour des motifs de choix religieux et de constituer pour ces personnes une **restriction à la liberté de culte** qui ne répondrait pas aux conditions d'ingérence au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

L'arrêt n° **145/2012** observe que des prescriptions vestimentaires peuvent varier selon le temps et le lieu. Cependant, certaines limites peuvent être imposées à celles-ci de manière impérative dans les espaces publics. Tout comportement ne saurait être autorisé pour la simple et unique raison qu'il est justifié par un motif religieux. La liberté d'expression et la liberté des cultes ne sont en effet pas absolues. Certes, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus, même le rejet des valeurs fondamentales de notre société démocratique peut être exprimé, mais la manière de l'exprimer est susceptible de restrictions. Il relève de la marge d'appréciation du législateur de déterminer les restrictions aux libertés précitées qui peuvent être réputées nécessaires dans la société démocratique dans laquelle il exerce ses compétences. Il admet qu'en instituant une sanction pénale à l'égard de ceux qui se présenteraient dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en manière telle qu'ils ne sont pas identifiables, la loi attaquée peut, en raison de la généralité de ses termes, constituer une ingérence dans la liberté de conscience et de religion des femmes portant le voile intégral sur la base d'un choix personnel qu'elles estiment conforme à leurs convictions religieuses et vérifie donc si cette ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

9.3. A cet égard, la Cour considère notamment dans cet arrêt que les travaux préparatoires de la loi font apparaître que **trois objectifs** ont été poursuivis : la sécurité publique, l'égalité entre l'homme et la femme et une certaine conception du « vivre ensemble » dans la société et que de tels objectifs sont légitimes et entrent dans la catégorie de ceux énumérés à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme que constituent le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui. La Cour estime que la loi satisfait à ces diverses conditions en considérant en ce qui concerne la condition de nécessité dans une société démocratique, que la loi sur la fonction de police habilite les fonctionnaires de police à contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Ce contrôle d'identité pourrait être entravé si la personne concernée avait le visage dissimulé et refusait de coopérer à un tel contrôle. En outre, les personnes qui ont le visage dissimulé ne seraient en général pas ou

difficilement reconnaissables si elles commettaient des infractions ou troublaient l'ordre public (B.20.2).

9.4. Une motivation analogue est reprise pour répondre aux griefs tirés d'une prétendue violation de la liberté d'expression (B.34) et du droit à la protection de la vie privée (B.46.2).

c) Les interdictions de lieu

10.1. Les arrêts n^{os} **44/2015** et **45/2015** ont rejeté les recours en annulation introduits contre le durcissement de la réglementation sur les **sanctions administratives communales**, telle qu'elle est fixée dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales et dans la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, sous réserve de plusieurs interprétations conformes à la Constitution.

10.2. La sanction de l'interdiction temporaire de lieu, qui peut être imposée par le bourgmestre en cas d'infractions individuelles ou collectives répétées, commises dans un même lieu ou à l'occasion d'évènements semblables, n'est acceptable selon la Cour, que si le bourgmestre a constaté que ces infractions répétées troublaient l'ordre public ou étaient la cause d'incivilités. L'interdiction temporaire de lieu ne peut en outre durer plus d'un mois (durée qui est toutefois renouvelable) et ne peut s'étendre à un périmètre plus vaste que ce qui est nécessaire pour empêcher ou faire cesser les troubles de l'ordre public. Les lieux concernés doivent être concrètement déterminés et l'interdiction ne peut dès lors pas s'étendre à la totalité d'un quartier ou à un ensemble de rues (arrêt n^o 44/2015, B.55 et suivants).

D. L'arsenal dont disposent les autorités publiques

a) Le mandat d'arrêt européen

11.1. La loi du 19 décembre 2003 relative au mandat d'arrêt européen transpose en droit interne la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne 2002/584/JAI du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres. Ces dispositions ont été soumises au contrôle de la Cour à plusieurs reprises et l'ont amené, notamment, à poser à la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles relatives tant à l'interprétation qu'à la validité de la décision-cadre (arrêts n^{os} 124/2005 et 128/2007; C.J.U.E., 3 mai 2007, C-303/05; arrêts nos 128/2009 et 28/2011; C.J.U.E., 21 octobre 2010, C306/09).

11.2. L'arrêt n^o **128/2007** s'est prononcé sur un grief tiré de ce que la loi relative au mandat d'arrêt européen ne confère pas à une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen en vue de poursuites, les **mêmes**

garanties, en cas de privation de liberté, que celles prévues par la loi du 20 juillet 1990 relative à la détention préventive. La critique de la partie requérante porte principalement sur le fait que la décision de privation de liberté est prise sur la base du mandat d'arrêt européen, alors que l'autorité judiciaire d'émission reste en possession du dossier relatif aux poursuites. La Cour constate que, selon les travaux préparatoires de la loi, le principe de reconnaissance mutuelle en matière d'extradition, dont le mandat d'arrêt européen est la première mise en œuvre, consiste en ce que, dès lors qu'une décision est prise par une autorité judiciaire qui est compétente en vertu du droit de l'État membre dont elle relève, en conformité avec le droit de cet État, cette décision ait un effet plein et direct sur l'ensemble du territoire de l'Union et que les autorités compétentes de l'État membre sur le territoire duquel la décision peut être exécutée prêtent leur concours à l'exécution de cette décision comme s'il s'agissait d'une décision prise par une autorité compétente de cet État » (*Doc. parl., Chambre, 2003-2004, DOC 51-279/001, p. 7*).

Estimant dès lors que le rôle du juge d'instruction dans le cadre de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen diffère fondamentalement de son rôle dans le cadre de la loi relative à la détention préventive, dès lors qu'un mandat d'arrêt a déjà été délivré par les autorités compétentes d'un autre État membre et que l'intervention du juge porte uniquement sur l'éventuelle détention de la personne recherchée dans l'attente d'une décision relative à la remise demandée, la Cour décide que cette décision du juge d'instruction est une ordonnance d'un juge qui répond aux exigences de l'article 12 de la Constitution et des articles 5.2 et 5.4 de la Convention européenne des droits de l'homme. Une telle mesure ne porte pas atteinte à la présomption d'innocence telle qu'elle est consacrée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dès lors qu'il doit encore être statué sur le fond de l'affaire dans le respect des droits de la personne qui fait l'objet du mandat d'arrêt (B.5.4 à B.5.7).

b) Les méthodes particulières de recherche

12.1. Les méthodes particulières de recherche sont réglées, en ce qui concerne les services de police, par une loi du 27 décembre 2005 et en ce qui concerne les services de renseignement et de sécurité, par une loi du 4 février 2007.

12.2. L'arrêt n° **105/2007** porte sur les méthodes particulières de recherche et d'enquête réglées par la loi du 27 décembre 2005 ; elles qui visent à lutter contre certaines formes de criminalité particulièrement graves ou qui sont le fait d'organisations criminelles disposant de moyens importants et qui ont pour nécessaire conséquence une ingérence dans certains droits fondamentaux des personnes qui en font l'objet. Il découle tant du caractère intrusif de ces méthodes que du soin avec lequel le législateur a défini le cadre juridique de leur mise en œuvre qu'en cas de non-respect des conditions essentielles prescrites en vue de l'utilisation de ces méthodes, la preuve obtenue en infraction de celles-ci est viciée ; la Cour

estime qu'il revient au législateur, sous son contrôle, de formuler les dispositions qui autorisent et contrôlent le recours à ces méthodes de recherche de manière telle que l'atteinte aux droits fondamentaux qu'elles comportent soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif défini.

12.3. Cet arrêt a décidé que la loi ne portait pas atteinte au droit à un procès équitable ni aux principes de la légalité et de la prévisibilité en matière pénale en ce que, tout en interdisant la **provocation**, elle prévoit

- qu'il y a provocation lorsque, dans le chef de l'auteur, l'intention délictueuse est directement née ou est renforcée, ou est confirmée alors que l'auteur voulait y mettre fin, par l'intervention d'un fonctionnaire de police ou d'un tiers agissant à la demande expresse de ce fonctionnaire et

- qu'en cas de provocation, l'action publique est irrecevable en ce qui concerne ces faits.

L'irrecevabilité de l'action publique est donc limitée aux faits provoqués et ne s'étend pas à l'ensemble de l'action publique. La Cour a rejeté ce grief en considérant que seul le juge peut se voir confier le soin d'apprécier, sur la base de toutes les circonstances et données matérielles de l'affaire, quels faits présentent un lien avec les faits provoqués et de décider si l'irrecevabilité de l'action publique doit être prononcée à l'égard de faits autres que ceux directement provoqués. Un tel pouvoir d'appréciation du juge n'est pas contraire aux principes de la légalité et de la prévisibilité en matière pénale.

12.4. L'on retiendra aussi, parmi les dispositions législatives qui ont été validées par la Cour, celles relatives

- À la possibilité pour le procureur du Roi de recueillir des renseignements sur **les comptes bancaires, les coffres bancaires, les instruments financiers et les transactions bancaires** (B.5.1 et s.). La Cour considère notamment que l'absence d'une quelconque intervention du juge d'instruction, comparable à celle prévue en ce qui concernant le repérage et la localisation de télécommunications, l'interception, la confiscation et l'ouverture du courrier et l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications et de télécommunications privées ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée parce qu'il apparaît que la collecte de renseignements portant sur les comptes bancaires, coffres bancaires, instruments financiers et transactions bancaires est d'une autre nature que de telles mesures qui permettent de pénétrer directement dans des communications qui peuvent concerner la vie privée dans ce qu'elle a de plus intime. Une telle collecte doit plutôt être considérée à la lumière d'autres mesures analogues, comme la saisie sur créances et l'enquête spéciale sur les avantages patrimoniaux, dans lesquelles, et bien que cette dernière soit ordonnée par un juge, un rôle central a également été confié au procureur du Roi ;

- Au « **contrôle visuel discret** » (B.6.1 et s.) qui consiste en ce que les services de police peuvent à tout moment, à l'insu du propriétaire ou de son ayant droit ou sans le consentement de ceux-ci, pénétrer dans un lieu privé aux fins d'inspection, de recherche de preuves ou d'installer un moyen technique qui est assimilé à une pénétration dans ce lieu. La Cour a admis que lorsque le contrôle visuel discret porte sur un lieu privé qui n'est manifestement pas un domicile ou un endroit assimilé (y compris un local utilisé à des fins professionnelles ou la résidence d'un avocat ou d'un médecin), l'autorisation doit être donnée par le procureur du Roi alors que dans le cas contraire, seul le juge d'instruction peut autoriser les services de police à procéder à un tel contrôle. Elle estime qu'une dérogation au principe de l'autorisation donnée par le juge d'instruction, prévue pour les lieux privés qui ne sont pas des domiciles, est admissible, compte tenu des garanties offertes en l'espèce par la loi attaquée ;

12.5. En revanche, d'autres dispositions de la loi ont été invalidées par la Cour :

- l'utilisation sans distinction de toutes les méthodes particulières de recherche, à l'exception de celles qui doivent être ordonnées par le juge d'instruction, **en vue de l'exécution des peines** (B.7.1 et s.), le législateur n'ayant pas défini avec une précision suffisante les conditions d'application de ces mesures dans le cadre de l'exécution des peines et aucun juge indépendant et impartial ne pouvant contrôler la mise en œuvre des méthodes particulières de recherche dans cette hypothèse ;
- la possibilité pour les magistrats chargés de rechercher et de poursuivre certaines catégories d'infractions, d'autoriser les **indicateurs**, qui pourraient être d'une aide cruciale dans leur tâche, à commettre des infractions pour garantir le succès de l'enquête qu'ils mènent (B.8.1 et s.), la Cour indiquant qu'une telle possibilité ne serait admissible que si le législateur prévoyait, notamment, que l'indicateur ne peut porter lui-même atteinte à l'intégrité physique des personnes et que les éléments versés, au sujet de l'autorisation donnée à l'indicateur, au « dossier séparé et confidentiel » que le procureur du Roi, qui autorise une observation, une infiltration ou un recours aux indicateurs, doit constituer ;
- l'absence de **recours juridictionnel** sur le contrôle du dossier confidentiel par la chambre des mises en accusation alors que les décisions de celle-ci concernant la régularité de la procédure pénale peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation (B.16.1 et s.) ; la Cour considère que les mesures d'infiltration et d'observation peuvent constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée et du domicile, garantis par des normes constitutionnelles et conventionnelles au regard desquelles la Cour de cassation peut exercer, même d'office, un contrôle sur les décisions judiciaires, ce qui suppose qu'elle ait accès aux données confidentielles.

12.6. L'arrêt n° **145/2011** porte sur les méthodes particulières de recherche et d'enquête réglées par la loi du 30 novembre 1998, qui s'applique au service civil de renseignement et de sécurité, appelé « Sûreté de l'Etat », et au service militaire de renseignement et de sécurité, appelé « Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées ». Cette loi prévoit, à côté des « méthodes ordinaires » (demande ou collecte d'information, observation, pénétration dans des lieux accessibles au public...), deux autres types de méthodes :

- Les **méthodes spécifiques** de collecte de données que sont l'observation et de l'inspection en tant que méthode spécifique, la demande de données d'identification du trafic postal et la demande de données d'identification ou de trafic de communications électroniques ; elles ne peuvent être mises en œuvre que si les méthodes ordinaires s'avèrent insuffisantes ;
- Les **méthodes exceptionnelles** de collecte de données que sont l'observation et l'inspection en tant que méthode exceptionnelle, la création d'une personne morale et la collecte de renseignements sous couvert, l'ouverture et la prise de connaissance du courrier, la demande de données bancaires, l'intrusion dans un système informatique et l'écoute, la prise de connaissance et l'enregistrement de communications ; elles ne peuvent être mises en œuvre que si les autres méthodes ont été jugées insuffisantes pour permettre de recueillir les informations nécessaires à l'aboutissement d'une mission de renseignement.

12.7. Cet arrêt rejette un grief tiré de ce que l'absence de **débat contradictoire** quant à l'utilisation, au cours d'une procédure pénale, des informations recueillies lors de la mise en œuvre de méthodes spécifiques ou exceptionnelles de collecte de données violerait le droit à un procès équitable parce que ces informations sont consignées dans des pièces qui ne sont pas soumises à la défense. La Cour considère que le recours à des méthodes de collecte de données par les services de renseignement et de sécurité peut justifier que certaines informations soient tenues secrètes en raison de leur caractère sensible. Il n'est dès lors pas déraisonnable d'organiser une procédure qui diffère de celles pour lesquelles le secret n'est pas nécessaire et dans lesquelles les parties peuvent consulter toutes les pièces du dossier répressif et que l'ingérence dans les droits de défense ne peut toutefois être justifiée que si elle est strictement proportionnée aux objectifs fondamentaux poursuivis et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure.

En l'espèce, elle estime que la loi ne porte pas atteinte à ces droits parce qu'elle prévoit un contrôle détaillé de l'utilisation des méthodes de recherche en cause, exercé non seulement par le dirigeant du service de renseignement et de sécurité concerné mais également par la commission administrative et par le Comité permanent des services de renseignement. Or, cette institution, qui relève de la Chambre des représentants et qui est chargée de rédiger le procès-verbal transmis aux autorités judiciaires et de contrôler *a posteriori* les méthodes utilisées, est composée de membres qui ont tous la qualité de magistrat; en outre, ce comité dispose d'un accès complet au

dossier et peut rendre, à la demande du juge saisi de l'affaire, un avis sur la légalité de l'utilisation des méthodes en cause. La Cour a dès lors estimé que le législateur a compensé de manière suffisante l'ingérence dans les droits de la défense en établissant une procédure dans laquelle des instances indépendantes et impartiales sont en mesure d'examiner la légalité de la procédure (B.19).

12.8. Le même arrêt décide aussi que la loi ne porte pas d'atteinte au droit à la **protection de la vie privée** en ce qu'elle permet au dirigeant du service de renseignement et de sécurité de prendre la décision de mettre en œuvre une méthode spécifique sans autorisation préalable et, partant, sans surveillance préalable par un organe de contrôle (B.41.1 à B.45) et en ce qu'elle prévoit que ces méthodes peuvent être prolongées ou renouvelées sans limite dans le temps (B.46 à B.50).

12.9. La loi a aussi résisté au contrôle de constitutionnalité en ce qu'elle prévoit, sans violer le droit à un procès équitable et le droit à un recours effectif, que la méthode exceptionnelle de renseignement en matière d'écoute, de prise de connaissance et d'enregistrement de communications ne serait pas soumise à un **délai maximum** particulier, que la mesure serait, dans les conditions définies par la loi, prolongeable de manière illimitée dans le temps et qu'elle ne donnerait pas lieu à des rapports intermédiaires obligatoires alors que, conformément à la procédure de droit commun organisée par le Code d'instruction criminelle, la mesure d'écoute judiciaire s'effectue sur la base d'ordonnances qui valent pour une durée d'un mois au maximum et ce, à peine de nullité, qui sont prolongeables pour une durée maximale de six mois et sur l'exécution desquelles il est fait rapport au juge d'instruction tous les cinq jours (B.79.1 à B.79.5).

12.10. L'on retiendra encore, parmi les dispositions validées par la Cour celles relatives

- A la notion de « processus de radicalisation », que les requérants jugeaient imprécise. La loi prévoit que les méthodes exceptionnelles peuvent notamment être mises en œuvre lorsqu'il existe des menaces graves contre la sûreté intérieure de l'Etat et la pérennité de l'ordre démocratique et constitutionnel, contre la sûreté extérieure de l'Etat et les relations internationales et contre le potentiel scientifique ou économique, et que ces menaces sont liées à une activité en rapport avec l'espionnage, le terrorisme, **en ce compris le processus de radicalisation**, la prolifération, les organisations sectaires nuisibles et les organisations criminelles. La définition donnée par la loi du processus de radicalisation, à savoir « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes » n'a pas été censurée par la Cour qui a considéré que l'emploi de cette notion, combiné avec celle de « terrorisme », renvoie ainsi à la phase qui précède la commission d'actes terroristes : le processus de radicalisation vise un processus préparatoire de manipulation ou d'influence faisant apparaître

des risques sécuritaires. La loi indique clairement qu'il s'agit d'un processus consistant à influencer l'intéressé de telle manière qu'il soit préparé ou disposé à commettre des actes terroristes, de sorte que l'habilitation à utiliser les méthodes exceptionnelles s'inscrit donc dans l'action préventive contre le terrorisme;

- Aux conditions auxquelles des données peuvent être recueillies au moyen de méthodes spécifiques **en cas d'extrême urgence**, permettant qu'une mesure puisse être exécutée avant même d'être autorisée (B.61. et s.) ; selon la Cour, le législateur n'a pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée des personnes concernées en permettant qu'une méthode puisse être mise en œuvre par un officier de renseignement lorsque l'efficacité de la recherche en cours en dépend ou lorsque la situation présente un degré de gravité tel qu'il faille réagir très rapidement : cette décision de l'officier doit être confirmée dans les plus brefs délais par le dirigeant du service et toutes les procédures de contrôle organisées par la loi continuent à s'appliquer et peuvent conduire à suspendre la méthode ou à y mettre fin si elle est illégale;

12.11. En revanche, la Cour a invalidé les dispositions relatives aux conditions relatives à la **notification, par le dirigeant du service de renseignement et de sécurité, à la personne concernée qu'elle a fait l'objet d'une méthode spécifique ou exceptionnelle de recueil de données** (B.82.1 et s.). La Cour estime que cette question est indissociablement liée au caractère effectif des recours juridictionnels et donc à l'existence de garanties effectives contre les abus; s'il n'est pas avisé des mesures prises à son insu, l'intéressé ne peut guère, en principe, en contester rétrospectivement la légalité en justice. Une notification systématique n'est certes pas nécessaire et pourrait être de nature à mettre en péril la finalité de la méthode. Mais, faute de prévoir qu'une notification doit également avoir lieu à l'initiative des services concernés dès l'instant où la commission administrative juge qu'une telle notification est possible, la loi est censurée.

c) Les communications électroniques

13.1. La loi du 30 juillet 2013 portant modification des articles 2, 126 et 145 de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et de l'article 90*decies* du Code d'instruction criminelle est annulée par l'arrêt n° **84/2015** parce qu'elle viole les normes qui expriment le principe d'égalité et de non-discrimination. Comme la directive 2006/24/CE (directive 'conservation de données') qu'elle transpose, et qui a entre-temps été invalidée par un arrêt du 8 avril 2014 (C-293/12) de la Cour de justice de l'Union européenne (B.6), cette loi impose la **conservation de toutes les données relatives au trafic concernant la téléphonie fixe, la téléphonie mobile, l'accès à l'internet, le courrier électronique par internet ainsi que la téléphonie par l'internet**, couvrant de manière généralisée toute personne et tous les moyens de communication électronique sans distinction

en fonction de l'objectif de lutte contre les infractions graves que le législateur de l'Union entendait poursuivre. Ce faisant, la loi s'applique également à des personnes pour lesquelles il n'existe aucun indice de nature à laisser croire que leur comportement puisse avoir un lien, même indirect ou lointain, avec les infractions énumérées par la loi attaquée, en ce compris des personnes dont les communications sont soumises au secret professionnel (B.10.1).

13.2. Elle ne limite pas non plus la conservation des données afférentes à une période temporelle ou à une zone géographique déterminée ou encore à un cercle de personnes susceptibles d'être mêlées à une infraction visée par la loi, ou qui pourraient contribuer par la conservation des données, à prévenir, détecter ou poursuivre ces infractions ; elle ne prévoit aucune condition matérielle ou procédurale quant à l'accès aux données conservées et n'opère aucune distinction entre les catégories de données en fonction de leur utilité éventuelle aux fins de l'objectif poursuivi ou selon les personnes concernées (B.10.2 à B.10.4).

d) Le registre des sanctions administratives communales

14. La loi du 24 juin 2013 a déjà été évoquée (*supra*, n° 10.1). La Cour a admis que la tenue par la commune d'un registre des personnes qui ont fait l'objet d'une sanction administrative communale ne viole pas le droit au respect de la vie privée et familiale, pour autant que seul le fonctionnaire sanctionnateur ait accès à ce registre.

e) Les contrôles d'identité et les fouilles judiciaires

15.1. Les articles 28, § 2, et 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoient respectivement :

- que dans l'exercice de leurs missions judiciaires, les fonctionnaires de police peuvent procéder à la fouille judiciaire des personnes qui font l'objet d'une arrestation judiciaire ainsi que des personnes à l'égard desquelles existent des indices qu'elles détiennent sur elles des pièces à conviction ou des éléments de preuve d'un crime ou d'un délit;
- que les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction et qu'ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

Contrairement à d'autres dispositions visant aussi à garantir les droits fondamentaux, ces deux dispositions ne prescrivent pas à peine de nullité le respect des règles qu'elles contiennent, de telle sorte que leur méconnaissance ne conduit pas nécessairement à la **nullité de la preuve**

obtenue. Les arrêts nos **158/2010** et **139/2011** ont tranché la question de savoir si, ce faisant, ces dispositions portaient une atteinte discriminatoire au principe de la légalité pénale et aux droits à la protection de la vie privée et à un procès équitable, d'autres dispositions prévoyant au contraire la nullité des preuves obtenues en violation des règles qu'elles prévoient.

15.2. La Cour a examiné cette question en tenant compte de la jurisprudence de la Cour de cassation développée depuis un arrêt du 14 octobre 2003, dont il découle que la circonstance qu'un élément de preuve a été obtenu illicitement - même lorsqu'il s'agit d'un élément de preuve obtenu en méconnaissance de droits fondamentaux garantis par les traités ou la Constitution - a pour seule conséquence que le juge ne peut prendre ni directement ni indirectement cet élément en considération lorsqu'il forme sa conviction, soit lorsque le respect de certaines conditions de forme est prescrit à peine de nullité, soit lorsque l'irrégularité commise a entaché la crédibilité de la preuve, soit lorsque l'usage de la preuve est contraire au droit à un procès équitable.

15.3. Constatant que la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que les articles 6 et 8 de la Convention européenne ne comportent pas de règles concernant l'admissibilité d'une preuve dans une affaire et, d'autre part, que l'utilisation d'une preuve obtenue en méconnaissance de l'article 8 de cette Convention ne conduit pas nécessairement à une violation du droit à un procès équitable garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne et qu'il fallait examiner la procédure dans son ensemble, y compris la manière dont la preuve a été obtenue, ce qui suppose également d'examiner l'illégalité alléguée de l'obtention de la preuve et, lorsqu'il s'agit de la violation d'un autre droit garanti par la Convention européenne des droits de l'homme, d'examiner également la nature de cette violation, la Cour a estimé que les normes de contrôle invoquées devant elle n'exigent pas que la preuve qui aurait été obtenue en méconnaissance du droit qu'elle garantit soit nulle automatiquement et donc en toute circonstance. (B.5.1 à B.10)

E. La sécurité dans ses aspects répressifs

16.1. Outre les sanctions pénales classiques, sur lesquelles on ne s'étendra pas ici, le législateur a adopté diverses mesures ayant, comme celles prévues par la loi pénale, un caractère de sanction. Il en va ainsi des sanctions administratives, telles que celles que peuvent infliger les autorités communales et que l'on a déjà évoquées (*supra*, nos 10.1 et 14).

16.2. La **déchéance de nationalité**, évoquée en Belgique et ailleurs dans les affaires de terrorisme, présente aussi certains caractères d'une sanction. La Cour a eu, à ce jour³, à se pencher sur cette mesure dans une seule

³ L'article 23, §1^{er}, du Code a été complété d'un alinéa par la loi du 25 avril 2014 (article 122) qui dispose :

« La Cour ne prononce pas la déchéance au cas où celle-ci aurait pour effet de rendre l'intéressé apatride, à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent. Dans ce cas, même si l'intéressé n'a pas réussi à recouvrer sa nationalité

affaire qui a fait l'objet de l'arrêt n° **85/2009**. Cet arrêt concernait une demande de déchéance concernant un Belge qui possède également une autre nationalité et qui était fondée sur la circonstance qu'il aurait manqué gravement à ses devoirs de citoyen belge.

La disposition relative à la déchéance de nationalité dans cette hypothèse – l'article 23 , § 1^{er}, du Code de la nationalité belge - crée une différence de traitement entre deux catégories de Belges :

- d'une part, ceux qui tiennent leur nationalité d'un auteur belge au jour de leur naissance ainsi que ceux qui se sont vu attribuer la nationalité belge en tant qu'enfants nés en Belgique de parents étrangers si l'un d'eux est également né en Belgique (ou adoptés par un étranger né lui-même en Belgique) et qu'il y a eu sa résidence principale durant cinq ans au cours des dix années précédant la naissance : ils ne peuvent être déchus de la nationalité ;
- d'autre part, les étrangers âgés de plus de 18 ans, nés en Belgique et qui y ont leur résidence principale depuis la naissance, qui peuvent acquérir la nationalité belge par déclaration et qui peuvent être déchus de la nationalité.

La Cour a validé cette différence de traitement : elle relève que la déchéance de nationalité permet d'assurer le respect, par les Belges qui appartiennent à la deuxième catégorie, des devoirs qui incombent à tout citoyen belge et d'exclure ces Belges de la communauté nationale lorsqu'ils montrent par leur comportement qu'ils n'acceptent pas les règles fondamentales de la vie en commun et portent gravement atteinte aux droits et libertés de leurs concitoyens.

Elle reconnaît au législateur, sous réserve d'une appréciation manifestement déraisonnable, un pouvoir d'appréciation quant à savoir quelles catégories de Belges peuvent faire l'objet d'une mesure de déchéance et quelles catégories doivent être exclues de cette possibilité. Elle admet que la possibilité de déchéance soit exclue uniquement pour les Belges, à qui la nationalité belge a été automatiquement attribuée en raison des liens particulièrement forts qui les unissent à la communauté nationale et puisse par contre être appliquée aux Belges qui ont acquis la nationalité après 18 ans et qui ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique. D'ailleurs, puisque l'existence de faits personnels graves à charge du demandeur constitue un empêchement à l'acquisition de la nationalité par les étrangers de la deuxième catégorie, un manquement grave à ses devoirs de citoyen, une fois la nationalité belge obtenue par le demandeur, peut justifier l'existence d'une procédure en déchéance de la nationalité.

d'origine, la déchéance de nationalité ne sera prononcée qu'à l'expiration d'un délai raisonnable accordé par la Cour à l'intéressé afin de lui permettre d'essayer de recouvrer sa nationalité d'origine».

Cette disposition n'a, à ce jour, pas été soumise à la censure de la Cour.

Enfin, la déchéance de la nationalité mesure en cause n'est pas dépourvue de justification raisonnable puisqu'elle est une mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée que par une juridiction en cas de manquement grave aux devoirs de tout citoyen.

F. Les garanties offertes aux justiciables

17.1. L'on n'évoquera pas ici les garanties qui sont offertes à tout justiciable et qui ne sont pas spécifiquement en relation avec des questions de sécurité. Qu'il suffise de rappeler, en ce qui concerne la procédure pénale, l'institution de « **l'habeas corpus** » qui est un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen, en toute circonstance, que toute personne physique se trouvant sur le territoire belge possède un intérêt permanent à ce que les règles relatives à la prise de corps et à la mise à disposition de la justice répressive garantissent la liberté individuelle (arrêt n° **5/92**, B.2); l'on peut aussi rappeler ici les garanties inscrites dans le droit belge afin de le mettre en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative au **droit à l'accès à un avocat** et à l'assistance de celui-ci durant la phase préliminaire du procès pénal (C.E.D.H., 27 novembre 2008, *Salduz c. Turquie*); ces dispositions ont été contrôlées par l'arrêt n° **7/2013**.

Des garanties sont aussi prévues en ce qui concerne les sanctions administratives. Les arrêts n°s **44/2015 et 45/2015** déjà évoqués (*supra*, n° 10.1, 14 et 16.1) ont ainsi décidé :

- que la procédure permettant d'infliger une sanction administrative communale est compatible avec le droit à une bonne administration de la justice pour autant que les **membres du personnel des sociétés de transport en commun** qui, dans le cadre de leur compétence, peuvent constater des infractions satisfassent à certaines conditions minimales de sélection, de recrutement, de formation, de qualification et d'indépendance. La Cour précise que le collège communal doit s'accorder avec le procureur du Roi sur les infractions qui sont poursuivies pénalement et les infractions qui sont réprimées par une sanction administrative communale et qu'il ne peut être question de récidive que lorsqu'une décision définitive a déjà été rendue en appel sur la première infraction;
- qu'en ce qui concerne **les mineurs** (la loi abaisse l'âge minimum à quatorze ans), il soit systématiquement tenu compte de leur personnalité et de leur degré de maturité et qu'en outre, le mineur ait dans tous les cas le droit d'être entendu.

17.2. Des mesures législatives adoptées dans le souci de garantir la sécurité ont été contrôlées par la Cour qui les a balisées afin qu'elles ne portent pas atteinte aux droits des personnes qui en font l'objet. Tel est le cas des règles relatives aux **fouilles des personnes détenues**, qui ont été contrôlées par

les arrêts n° **243/2013** (qui suspend les dispositions attaquées) et par l'arrêt n° **20/2014** (qui les annule).

Sur la base de cette disposition, tous les détenus sont fouillés au corps dans trois cas, à savoir (1) à leur entrée dans la prison, (2) préalablement au placement dans une cellule sécurisée ou à l'enfermement dans une cellule de punition et (3), conformément aux directives en vigueur dans la prison, après la visite de certaines personnes, lorsque celle-ci n'a pas eu lieu dans un local pourvu d'une paroi transparente qui sépare les visiteurs des détenus. La fouille au corps permet d'obliger le détenu à se déshabiller complètement afin de procéder à l'inspection externe des orifices et cavités du corps. Auparavant, la fouille au corps n'était autorisée que si des indices individuels laissaient supposer que la fouille des vêtements du détenu n'était pas suffisante et nécessitait une décision particulière du directeur (ce qui est encore toujours le cas actuellement, sauf dans les trois hypothèses précitées).

La critique du requérant était uniquement dirigée contre l'instauration de la fouille systématique, dans les situations précitées, sans que cette fouille ne doive s'appuyer sur des indices individuels et sans qu'une décision particulière ne doive être prise à cet égard. Pour obtenir la suspension de la loi, il devait démontrer que les moyens qu'il alléguait sont sérieux et que l'exécution immédiate de la loi risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable, ce qui est le cas en l'espèce.

La Cour s'est appuyée expressément sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et reconnaît, à l'instar de cette Cour, qu'une fouille au corps peut se révéler nécessaire dans certaines circonstances afin de maintenir l'ordre et la sécurité dans la prison et d'éviter la commission d'infractions, notamment lorsque le comportement du détenu y donne lieu.

Cependant, en prévoyant dans les situations précitées une fouille au corps systématique, la loi outrepassé ce qui est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En effet, il ne saurait être considéré que chacune de ces situations donne lieu, en ce qui concerne chaque détenu, à un risque accru pour la sécurité ou pour l'ordre dans la prison. En prévoyant une fouille systématique, sans justification précise tenant au comportement du détenu, la loi a donc porté atteinte de manière discriminatoire à l'interdiction de traitement dégradant. La fouille au corps reste toutefois possible quand le directeur estime qu'il y a des indices individualisés que la fouille des vêtements ne suffit pas pour vérifier si le détenu est en possession de substances ou d'objets interdits ou dangereux, lorsque cela est nécessaire dans l'intérêt du maintien de l'ordre ou de la sécurité (arrêt n° 20/2014, B.12 et B.13).

17.3. La possibilité pour les juridictions d'instruction de **siéger en prison**, prévue par le Code judiciaire et contrôlée par l'arrêt n° **3/2016**, répond aussi à un impératif de sécurité.

La Cour a décidé que les articles 76 et 101 du Code judiciaire qui permettent aux juridictions d'instruction de siéger dans la prison lors d'audiences concernant le maintien de la détention préventive ne portent pas une atteinte discriminatoire aux normes garantissant le droit à un procès équitable, le droit d'accès à un juge, l'indépendance et l'impartialité du juge, la présomption d'innocence et le droit à un procès public à condition que la comparution n'ait pas lieu dans la prison proprement dite, mais dans les locaux où l'administration est établie et que le juge fonde sa décision de siéger ou non en prison sur les risques en matière de sécurité qu'implique le transport de la personne en détention préventive. (B.7 à B.11.6).

Les mêmes dispositions ne laissent pas aux juridictions d'instruction une liberté illimitée dans la fixation du lieu où se tient l'audience et ne portent donc pas atteinte aux normes garantissant le principe de légalité en matière pénale (B.17 à B.25).

G. Les services et les agents de sécurité

a) Les forces de l'ordre

18.1. La Constitution belge prévoit que les droits et les obligations des **militaires** sont réglés par la loi. C'est donc au législateur qu'il appartient de fixer le statut des membres des forces armées et la Cour a régulièrement été saisie de cette matière, la question la plus fréquemment examinée étant celle de savoir si telle mesure devait être réglée par le législateur lui-même ou s'il pouvait habiliter le pouvoir exécutif à le faire.

Les forces armées comprenaient à l'origine la **Gendarmerie** dont les membres étaient donc des militaires. La Cour a été saisie de la question de savoir si l'interdiction faite aux gendarmes de s'affilier à un parti politique était discriminatoire. Dans son arrêt n° **62/93**, elle constate que les travaux préparatoires de la loi ont justifié l'interdiction de s'affilier ou de prêter leur concours à des partis politiques, de même qu'à des mouvements, groupements, organisations ou associations poursuivant des fins politiques, par la nécessité de garantir que la gendarmerie soit, en tant que service national de police, neutre et disponible. Mais elle décide que, du fait de sa généralité, l'interdiction instaurée par le législateur est manifestement disproportionnée à l'objectif qu'il entendait poursuivre, étant donné que l'affiliation à un parti politique, à un mouvement ou à une organisation poursuivant des fins politiques ainsi que d'autres formes non publiques de coopération ne sont pas de nature à mettre en péril la neutralité du corps ni à faire obstacle à sa disponibilité (B.3.6).

18.2. Depuis la disparition de la Gendarmerie, les forces de police ne comptent plus de militaires dans leurs rangs. L'intervention du législateur est néanmoins requise par l'article 184 de la Constitution qui dispose :

« L'organisation et les attributions du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglées par la loi. Les éléments essentiels du statut des membres du personnel du service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont réglés par la loi. »

Parmi les interventions législatives relatives aux **forces de police** qui ont été contrôlées par la Cour, l'on relèvera

- celle qui règle la fonction de police (*supra* n^{os} 15.1 et suivants);
- celles qui confirment les mesures prises par le pouvoir exécutif sur la base d'une disposition transitoire de l'article 184 précité de la Constitution pour fixer le statut des membres des forces de police ou qui fixent elles-mêmes ce statut;
- celles qui déterminent la mesure dans laquelle les membres des forces de police peuvent participer à une grève. La loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, permet en effet que le droit de grève des policiers fasse l'objet de restrictions qui ne sont imposées à d'autres catégories d'agents publics ou de travailleurs. L'arrêt n° **42/2000** constate que ces restrictions n'ont pas un caractère général et absolu mais doivent être limitées à la période et aux missions pour lesquelles l'engagement des policiers est nécessaire, celles-ci devant en outre être communiquées préalablement aux organisations syndicales représentatives du personnel des services de police et, le cas échéant, à l'organisation syndicale agréée qui a déposé le préavis de grève.

Se référant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention européenne des droits de l'homme et à la Charte sociale européenne, la Cour valide la mesure en considérant que la nécessité d'une grande disponibilité des fonctionnaires de police est de nature à justifier la différence de traitement entre les membres de la police et les autres catégories de personnel, notamment dans la fonction publique; la limitation du droit de grève répond en l'espèce à la nécessité dans une société démocratique de garantir le respect des droits et des libertés d'autrui et de protéger l'ordre public. (B.7.1 à B.7.4)

b) Les entreprises de sécurité et de gardiennage

19.1 Ces entreprises sont régies par une loi du 10 avril 1990 qui procède du souci de pourvoir les entreprises et services exerçant des activités de gardiennage et de sécurité d'une réglementation spécifique et restrictive en évitant toute possibilité de concurrence avec les services de police et en garantissant la sécurité des citoyens et des institutions (arrêt n° **124/98**, B.4.2). Le législateur a observé que ces entreprises n'exercent pas seulement des activités économiques : elles procèdent à des interventions qui ont un rapport étroit avec l'ordre public. Il a estimé devoir adopter une

réglementation spécifique et restrictive dans le but, non de promouvoir une expansion de ces entreprises ou de les doter d'un statut officiel mais, au contraire, d'organiser un contrôle sévère de leur activité et d'en limiter la croissance, les pouvoirs publics devant rester les premiers responsables du maintien de l'ordre public (arrêt n° **166/2002**, B.14).

19.2. Interrogée sur la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination d'une disposition de cette loi qui crée, parmi les personnes entendant exercer une des fonctions de gardiennage qu'il vise, une différence de traitement entre celles qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement, quelle qu'en soit la durée, du chef de coups et blessures volontaires et celles qui ont été condamnées à une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à six mois et pour une infraction quelconque à l'exception des coups et blessures volontaires et des autres infractions énumérées par la disposition en cause : seules les secondes peuvent être autorisées à exercer les fonctions de gardiennage définies par cette disposition. L'arrêt n° **120/2013** a décidé que cette mesure n'était pas discriminatoire parce qu'il n'est pas déraisonnable de considérer que des personnes qui ont été condamnées à un emprisonnement, quelle qu'en soit la durée, ou à une autre peine, du chef de coups et blessures volontaires représentent, s'il leur est permis d'exercer une activité connexe à celle du maintien de l'ordre public, un danger plus grand que des personnes ayant été condamnées à un emprisonnement, d'une durée supérieure à six mois, pour certaines autres infractions. (B.5.1)
