

# **Nécessités sécuritaires et droits de l'homme – La jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de Belgique**

**The Protection of Fundamental Citizens' Rights and National Security in the Modern World. The Role of Constitutional Courts  
Sofia, 21-22 Septembre 2016**

***Jean-Paul Moerman***  
*Juge de la Cour constitutionnelle du Royaume de Belgique*

**1.** Au Royaume de Belgique, la définition des missions de la Cour constitutionnelle indique immédiatement que la protection des droits fondamentaux du citoyen ou des droits de l'homme, constitue l'une de préoccupations principales de cette juridiction. Il n'en va pas de même pour le souci de la sécurité nationale, même si celui-ci est susceptible d'occuper une place non négligeable dans l'exercice quotidien des compétences de la Cour constitutionnelle de Belgique<sup>1</sup> (I.).

En pratique, l'examen de sa jurisprudence révèle que la sécurité nationale est une donnée dont les juges de la Cour constitutionnelle ont déjà été amenés à tenir compte dans ses rapports avec le droit à un procès équitable (II.), avec le droit au respect de la vie privée (III.), avec la liberté d'association (IV.), avec le droit de choisir librement sa résidence (V.) ou avec l'égalité de traitement entre étrangers (VI.).

\* \* \*

---

<sup>1</sup> Ci-après : la Cour constitutionnelle. Jusqu'au 8 mai 2007, la juridiction du Royaume de Belgique que l'on nomme aujourd'hui « Cour constitutionnelle » s'appelait « Cour d'arbitrage ». C'est à cette date qu'est entrée en vigueur une révision de la Constitution du 7 mai 2007 qui n'avait d'autre portée que de changer la dénomination de cette juridiction sans aucunement modifier ses pouvoirs.

## I. La sécurité nationale dans les compétences de la Cour constitutionnelle.

2. La Constitution du Royaume de Belgique<sup>2</sup> et la loi qui définit les compétences de la Cour constitutionnelle<sup>3</sup> attribuent à celle-ci la mission d'exercer trois types de contrôle.

La Cour constitutionnelle statue, d'abord et avant tout, sur la validité des normes adoptées par le pouvoir législatif de l'autorité fédérale ou par les pouvoirs législatifs des huit composantes fédérées de l'État fédéral<sup>4</sup>. Elle est, en outre, compétente pour exercer un contrôle préalable à l'organisation d'une consultation populaire par certaines composantes fédérées de la fédération, ainsi que pour vérifier la validité de sanctions infligées à un membre de la « Chambre des représentants » (l'une des deux assemblées du Parlement fédéral) qui n'aurait pas respecté les règles limitant les dépenses qui peuvent être engagées durant la campagne électorale<sup>5</sup>.

Aucune de ces trois attributions de compétence à la Cour constitutionnelle n'est directement inspirée du souci de préserver la sécurité nationale. Cela ne signifie pas pour autant que la sécurité nationale est absente des préoccupations de cette juridiction.

---

<sup>2</sup> Ci-après : « la Constitution ». La Constitution du Royaume de Belgique a été adoptée par le Congrès national le 7 février 1831. Modifiée à de nombreuses reprises par la suite, elle a fait l'objet d'une « coordination », adoptée et publiée le 17 février 1994. La Constitution a encore été l'objet de multiples modifications ces vingt dernières années. Une version à jour est consultable sur le site de la Cour constitutionnelle ([www.const-court.be](http://www.const-court.be)), dans la rubrique « Texte de base », en français, en néerlandais, en allemand et en anglais.

<sup>3</sup> Il s'agit actuellement de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, modifiée à plusieurs reprises. Une version à jour de cette loi est consultable sur le site de la Cour constitutionnelle ([www.const-court.be](http://www.const-court.be)), dans la rubrique « Texte de base », en français, en néerlandais, en allemand et en anglais.

<sup>4</sup> À savoir la « Communauté flamande », la « Région flamande », la Communauté française, la « Région wallonne », la « Région de Bruxelles-Capitale », la « Commission communautaire commune », la « Commission communautaire française » et la « Communauté germanophone ».

<sup>5</sup> La Cour n'a pas encore eu l'occasion d'exercer ces deux dernières compétences, qui lui ont été attribuées il y a moins de trois ans.

3. Dans le cadre de sa mission de contrôle de la validité des normes de valeur législative, la Cour constitutionnelle peut être amenée à vérifier que ces normes<sup>6</sup> respectent une série de « droits » que la Constitution reconnaît tant aux Belges qu'aux étrangers<sup>7</sup>. Parmi ces droits figurent entre autres l'égalité des Belges entre eux ainsi que l'égalité des Belges et des étrangers, l'égalité « des femmes et des hommes », les droits des « minorités idéologiques et philosophiques », la liberté individuelle, l'interdiction de la peine de mort, l'inviolabilité du domicile, le droit de propriété, la liberté des cultes, la liberté de manifester ses opinions, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de l'enfant au respect de son « intégrité morale, physique, psychique et sexuelle », le droit de « mener une vie conforme à la dignité humaine », le droit à l'enseignement, la liberté de la presse, le « droit de s'assembler paisiblement et sans armes », le droit de s'associer et le secret des lettres.

Toujours dans le cadre de sa mission de contrôle de la validité des normes de valeur législative, la Cour s'estime, en pratique, compétente pour contrôler la compatibilité des normes législatives adoptées par l'autorité fédérale ou par les entités fédérées avec les droits de l'homme énoncés par les traités internationaux liant le Royaume de Belgique. Le traité le plus souvent invoqué à ce jour devant la Cour constitutionnelle est certainement la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Parmi les autres conventions internationales régulièrement utilisées par la Cour figurent notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

---

<sup>6</sup> Les normes de valeur législative adoptées par l'autorité fédérale sont généralement appelées « loi » ; celles qui sont adoptées par la « Région de Bruxelles-Capitale » et par la « Commission communautaire commune » sont, en principe, des « ordonnances », tandis que celles qui sont adoptées par les autres entités fédérées (cf. *supra* note 4) sont généralement désignées par le terme « décret ».

<sup>7</sup> Ces droits sont énoncés par les articles 8 à 32 du Titre II de la Constitution (intitulé « Des Belges et de leurs droits ») ainsi que par les articles 170, 172 et 191 de la Constitution.

4. Il n'est question de la « sécurité nationale » dans aucune des dispositions de la Constitution énonçant les « droits » dont la Cour constitutionnelle a pour mission d'assurer le respect par les normes législatives<sup>8/9</sup>.

L'idée de « sécurité nationale » transparaît néanmoins dans quelques articles de la Constitution dont la violation peut être sanctionnée par la Cour constitutionnelle et qui parlent de « police », d'« ordre » et d'« armée ».

Tel est le cas des deux phrases par lesquelles la Constitution protège ce qu'il est convenu d'appeler la « liberté de réunion » : « Les Belges ont le droit de s'assembler *paisiblement et sans armes*, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de *police* »<sup>10</sup>.

Il y a aussi lieu de relever que, dans le cadre de sa mission de contrôle du respect de l'égalité des Belges, la Cour constitutionnelle s'estime compétente pour vérifier que les normes législatives respectent la règle constitutionnelle selon laquelle les « audiences des tribunaux sont publiques, à moins que cette publicité ne soit dangereuse pour l'*ordre* ou les mœurs »<sup>11</sup> ou pour vérifier que nombre d'aspects de l'organisation de l'armée et de la police - composantes de ce que la Constitution nomme la « force publique »<sup>12</sup> - sont bien réglés par le Parlement fédéral<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> La seule « sécurité » dont il est question dans le catalogue des « droits » reconnus par la Constitution du Royaume de Belgique est le « droit à la sécurité *sociale* » (article 23, alinéa 3, 2°).

<sup>9</sup> Les quelques dispositions de la Constitution qui évoquent l'idée de sécurité sont étrangères au pouvoir de la Cour de statuer sur le respect des droits fondamentaux par les normes législatives. Ainsi en va-t-il de la disposition qui précise qu'une loi doit prévoir la participation des entités fédérées à la « planification de la politique de *sécurité* » (article 151, § 1er, alinéa 2), de celle qui oblige le Roi (en pratique, le Gouvernement) à informer le Parlement fédéral du début de la guerre et de la fin de hostilités « aussitôt que l'intérêt et la *sûreté* de l'État le permettent » (article 167, § 1er, alinéa 2), voire de celle qui indique que, par son serment, le Roi jure de « maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire » (article 91).

<sup>10</sup> Article 26.

<sup>11</sup> Article 148. À ce sujet, voy. aussi Cour constitutionnelle, n° 98/2014, 30 juin 2014, B.2 à B.6.1.

<sup>12</sup> Voy. l'intitulé du titre VI de la Constitution.

5. L'absence de référence explicite à la « sécurité nationale » dans le texte de la Constitution ne signifie pas pour autant que ce concept est absent des normes de références - ce qu'on appelle parfois le « bloc de constitutionnalité » - qu'utilisent la Cour constitutionnelle dans l'exercice de sa mission de protection des droits de l'homme.

Comme cela a déjà été relevé (*supra* n° 3), la Cour constitutionnelle s'estime compétente pour contrôler la compatibilité des normes législatives avec les traités internationaux énonçant des droits de l'homme. Or, le souci de préserver la « sécurité nationale » est explicitement considéré par nombre de dispositions de tels traités comme un motif qui, à certaines conditions, peut justifier des limitations de l'exercice de plusieurs droits fondamentaux. La Cour constitutionnelle pourrait dès lors, via l'application de ces dispositions, être amenée à vérifier si le souci de la sécurité nationale justifie des restrictions à l'exercice de ces droits fondamentaux que contiendraient des normes législatives belges.

Parmi les nombreuses dispositions internationales en vertu desquelles la préservation de la sécurité nationale peut justifier des restrictions à l'exercice des droits fondamentaux figurent, outre les textes cités dans la suite du présent texte (*infra* n° 6, 10, 14, 16 et 18), notamment l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>14</sup> et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et

---

<sup>13</sup> Voy. les articles 182 (mode de recrutement de l'armée ; avancement droits et obligations des militaires), 184 (organisation et attributions du « service de police intégré, structuré à deux niveaux » ; « éléments essentiels » du statut des membres du personnel de ce service de police) et 186 (privation des grades, des honneurs et des pensions de militaires) de la Constitution.

<sup>14</sup> « 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

politiques<sup>15</sup> (qui reconnaissent tous deux la liberté d'expression), l'article 21 de ce Pacte<sup>16</sup> (qui reconnaît le droit de réunion pacifique) et l'article 8.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>17</sup> (relatif à la liberté syndicale et au droit des syndicats d'exercer librement leur activités).

---

<sup>15</sup> « 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques ».

<sup>16</sup> « Le droit de réunion pacifique est reconnu. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui ».

<sup>17</sup> « Les États parties au présent Pacte s'engagent à assurer:

a) Le droit qu'a toute personne de former avec d'autres des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix, sous la seule réserve des règles fixées par l'organisation intéressée, en vue de favoriser et de protéger ses intérêts économiques et sociaux. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

b) Le droit qu'ont les syndicats de former des fédérations ou des confédérations nationales et le droit qu'ont celles-ci de former des organisations syndicales internationales ou de s'y affilier.

c) Le droit qu'ont les syndicats d'exercer librement leur activité, sans limitations autres que celles qui sont prévues par la loi et qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de l'ordre public, ou pour protéger les droits et les libertés d'autrui.

d) Le droit de grève, exercé conformément aux lois de chaque pays ».

## II. La sécurité nationale et le droit à un procès équitable.

6. L'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits et libertés fondamentales dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement, et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice »<sup>18</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme déduit de cette disposition que tout procès pénal, y compris ses aspects procéduraux, doit revêtir un caractère contradictoire et garantir l'égalité des armes entre l'accusation et la défense et qu'il s'agit de l'un des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Elle ajoute que le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, tout en déduisant de la disposition internationale précitée l'obligation pour les autorités de poursuite de communiquer à la défense toutes les preuves pertinentes (à charge comme à décharge) en leur possession<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> L'article 14.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose de manière similaire : « Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes moeurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants ».

<sup>19</sup> Voy. entre autres : Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), 16 février 2000, *Jasper c. Royaume-Uni*, § 51 ; Cour européenne des droits de l'homme, 22 juillet 2003, *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* § 52 ; Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), 27 octobre 2004, *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* § 48.

La Cour européenne des droits de l'homme précise cependant que le droit à une divulgation des preuves pertinentes n'est pas absolu et que, dans une procédure pénale donnée, il peut y avoir des « intérêts concurrents – tels que la *sécurité nationale* ou la nécessité de protéger des témoins risquant des représailles ou de garder secrètes des méthodes policières de recherche des infractions – qui doivent être mis en balance avec les droits de l'accusé ». La Cour européenne des droits de l'homme estime que, dans certains cas, il peut être nécessaire de dissimuler certaines preuves à la défense de façon à préserver les droits fondamentaux d'un autre individu ou à sauvegarder un intérêt public important. Elle juge toutefois que seules sont compatibles avec l'article 6.1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales les mesures restreignant les droits de la défense qui sont absolument nécessaires. Elle estime que la garantie d'un procès équitable au bénéfice de l'accusé suppose que toutes les difficultés causées à la défense par une limitation de ses droits doivent être suffisamment compensées par la procédure suivie devant les autorités judiciaires<sup>20</sup>.

7. Nombre d'arrêts de la Cour constitutionnelle font écho à cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle la sécurité nationale peut justifier la dissimulation de certaines preuves à la défense dans le cadre d'une procédure pénale.

Dans la plupart de ces arrêts, la Cour observe, de manière générale :

« Les droits de la défense et le droit à un procès équitable sont fondamentaux dans un État de droit. Le principe de l'égalité des armes entre l'accusation et la défense, ainsi que le caractère contradictoire du procès, y compris en ce qui concerne la procédure, constituent des aspects fondamentaux du droit à un procès équitable. Le droit à un procès pénal contradictoire implique, pour l'accusation comme pour la défense, la faculté de prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie, ainsi que

---

<sup>20</sup> Voy. entre autres : Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), 16 février 2000, *Jasper c. Royaume-Uni*, § 52 ; Cour européenne des droits de l'homme, 22 juillet 2003, *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* § 53 ; Cour européenne des droits de l'homme (grande chambre), 27 octobre 2004, *Edwards et Lewis c. Royaume-Uni* § 48 ; Cour européenne des droits de l'homme, 31 octobre 2006, *Güner Çorum c. Turquie*, § 27.

de les discuter. Il en découle également l'obligation pour l'autorité de poursuite de communiquer en principe à la défense tous les éléments de preuve.

Toutefois, le droit de prendre connaissance de tous les éléments de preuve de la partie poursuivante n'est pas absolu. Dans certains procès pénaux, il peut y avoir des intérêts divergents, tels que la sécurité nationale, la nécessité de protéger les témoins ou de garder le secret sur des méthodes d'enquête, qui doivent être mis en balance avec les droits du prévenu. Dans certains cas, il peut être nécessaire de ne pas divulguer certains éléments de preuve à cette partie en vue de préserver les droits fondamentaux d'une autre personne ou de garantir un intérêt général important.

L'ingérence dans les droits de la défense ne peut toutefois être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle est compensée par une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure [...] »<sup>21</sup>.

**8.** La plupart des arrêts par lesquels la Cour constitutionnelle déclare que la sécurité nationale peut, à certaines conditions, justifier une limitation du droit de prendre connaissance de tous les éléments d'un dossier concernent la législation sur les « méthodes particulières de recherche », telles que l'observation, l'infiltration ou la collaboration avec des indicateurs.

Lorsque les autorités pénales chargées de la recherche et de la répression des infractions ont recours à ces méthodes, le procureur du Roi est, en application de cette législation, tenu d'ouvrir et de tenir un « dossier confidentiel », qui contient des informations relatives à cette mise en œuvre.

La Cour constitutionnelle a estimé qu'il était justifié de ne pas autoriser l'inculpé à avoir accès à ce dossier<sup>22</sup>, non sans avoir invité le pouvoir législatif à prendre les mesures

---

<sup>21</sup> Voy. Cour d'arbitrage, n° 202/2004, 21 décembre 2004, B.27. Dans le même sens, voy., dans le domaine des méthodes particulières de recherche : Cour constitutionnelle, n° 105/2007, 19 juillet 2007, B.11.1 ; Cour constitutionnelle, n° 107/2007, 26 juillet 2007, B.7.1 ; Cour constitutionnelle, n° 22/2008, 21 février 2008, B.7 ; Cour constitutionnelle, n° 98/2008, 3 juillet 2008, B.7. Voy. aussi, à propos de certaines données collectées par les services de renseignement et de sécurité : Cour constitutionnelle, n° 145/2011, 22 septembre 2011, B.18-B.19.

<sup>22</sup> Voy. Cour constitutionnelle, n° 105/2007, 19 juillet 2007, B.9.4 à B.12.5 ; Cour constitutionnelle, n° 105/2007, 19 juillet 2007, B.5 à B.8.

nécessaires pour que les juridictions chargées de contrôler la régularité de l'utilisation de ces méthodes puissent, elles, avoir accès à ce dossier<sup>23</sup>.

Il importe cependant de relever que, en pratique, pour justifier cette limitation du droit de l'inculpé, la Cour constitutionnelle n'a pas tiré argument du souci d'assurer la sécurité nationale, parce qu'il existait d'autres objectifs d'intérêt général, tout aussi légitimes, qui suffisaient à justifier cette restriction.

9. La prise en compte de l'objectif de préservation de la sécurité nationale a, par contre, permis à la Cour constitutionnelle de juger compatible avec les droits de la défense la législation relative aux « habilitations de sécurité » en ce qu'elle limite le droit d'une personne en litige à l'accès à certaines informations.

Une « habilitation de sécurité » est une attestation officielle, établie sur la base d'informations recueillies par un service de renseignement et de sécurité, de laquelle il ressort qu'une personne présente des garanties suffisantes pour avoir accès à des données classifiées. Lorsqu'une telle habilitation est refusée à la personne qui l'a demandée ou retirée à la personne qui l'avait obtenue, un recours peut être introduit auprès du « Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité ». Lors de l'examen de ce recours, cet organe juridictionnel indépendant et impartial peut, pour certains motifs, décider que ni le requérant, ni son avocat n'auront accès à certaines informations qui ont été communiquées à cet organe par l'autorité de sécurité qui est à l'origine de la décision attaquée de refus ou de retrait.

Interrogée sur la constitutionnalité de cette limitation de l'accès à certaines informations dans le cadre d'une procédure, plus administrative que véritablement pénale, la Cour constitutionnelle considère de manière générale :

« Le caractère contradictoire du procès constitue un aspect fondamental du droit à un procès équitable et du respect des droits de défense.

---

<sup>23</sup> Voy. Cour d'arbitrage, n° 202/2004, 21 décembre 2004, B.26-B.29.

Toutefois, le droit de prendre connaissance de tous les éléments d'un dossier peut faire l'objet de restrictions, notamment lorsque la sécurité nationale l'exige. Dans certains cas, il peut être nécessaire de ne pas divulguer des éléments du dossier à une partie en vue de préserver ou de garantir un intérêt général important.

L'ingérence dans les droits de la défense ne peut cependant être justifiée que si elle est strictement proportionnée à l'importance des objectifs à atteindre et si elle va de pair avec une procédure qui permet à un juge indépendant et impartial de vérifier la légalité de la procédure [...] »<sup>24</sup>.

Après avoir, entre autres, observé que l'interdiction du requérant d'avoir accès à certaines informations qui sont à l'origine de la décision qu'il conteste tend à réaliser un équilibre entre les droits de la défense et les exigences de la protection des sources et de la sécurité nationale et que le caractère partiellement secret de la procédure concernée est soumis au contrôle d'un organe juridictionnel indépendant et impartial, la Cour constitutionnelle que l'atteinte aux droits de la défense résultant de la restriction en cause est proportionnée à l'« objectif de sécurité nationale »<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Cour d'arbitrage, n° 14/2006, 25 janvier 2006, B.19.

<sup>25</sup> Cour d'arbitrage, n° 14/2006, 25 janvier 2006, B.16 à B.21.

### III. La sécurité nationale et le droit au respect de la vie privée.

**10.** L'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits et libertés fondamentales dispose :

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

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

Il résulte de cette disposition que toute ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée doit être prévue par une loi. La Cour européenne des droits de l'homme estime de manière constante que, pour satisfaire à cette condition de légalité, la loi en question doit être prévisible, ce qui signifie que sa formulation doit être assez précise pour que tout individu puisse prévoir, à un degré raisonnable compte tenu des circonstances, les conséquences des actes qu'il pose. La même Cour considère cependant que, lorsque l'ingérence est une mesure nécessaire à la sécurité nationale, le niveau de prévisibilité de la loi qui prévoit l'ingérence peut être moindre que dans d'autres domaines<sup>26</sup>.

**11.** À deux reprises, interrogée sur la compatibilité de lois fédérales avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour constitutionnelle a fait écho à cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il s'agissait, dans le premier cas, de l'examen de constitutionnalité de dispositions législatives autorisant, en cas de menace, les autorités publiques à soumettre à la délivrance

---

<sup>26</sup> Voy. not. Cour européenne des droits de l'homme, *Leander c. Suède*, 26 mars 1987, § 51 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Lupsa c. Roumanie*, 8 juin 2006, § 33 ; *C.G. et autres c. Bulgarie*, 24 avril 2008, § 40.

d'une « attestation de sécurité » - délivrée à l'issue d'une « vérification de sécurité » - l'accès de personnes à certains lieux liés à des fonctions d'autorité publique ou à un événement diplomatique ou protocolaire<sup>27</sup>. Il s'agissait, dans le deuxième cas, de dispositions législatives autorisant la Sûreté de l'État à utiliser des « méthodes exceptionnelles de recueil des données » en cas de menace grave relative à ce que la loi qualifie de « processus de radicalisation ». Dans cette affaire, la Cour précisa que ces dispositions s'inscrivaient dans l'« action préventive contre le terrorisme »<sup>28</sup>.

**12.** La Cour constitutionnelle a aussi été invitée à statuer sur la compatibilité avec le droit au respect de la vie privée d'une loi indiquant que, pour « pouvoir acquérir la qualité de militaire », le postulant doit « satisfaire aux prescriptions réglementaires relatives à la présentation du militaire ».

Relevant que ce droit garantit notamment le droit d'exprimer sa personnalité ainsi que le libre choix de sa présentation, la Cour estime que ces « prescriptions réglementaires » constituent une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée. Elle observe que la disposition législative en cause vise à maintenir la discipline dans l'armée, à préserver l'image de celle-ci dans la société et à recruter des militaires capables de manier les équipements militaires sans encombre. Elle en déduit que l'obligation pour le postulant de respecter les prescriptions relatives à la présentation du militaire est proportionnée à l'objectif poursuivi, « eu égard aux missions qu'exercent les Forces armées dans le cadre de la protection de la sécurité nationale, de la sécurité publique et de la protection de l'ordre public »<sup>29</sup>.

**13.** Il convient, enfin, de relever que, dans une affaire relative à la législation sur les « habilitations de sécurité » (*supra*, n° 9), la Cour constitutionnelle a incidemment considéré

---

<sup>27</sup> Cour d'arbitrage, n° 151/2006, 18 octobre 2006, B.5 à B.7.

<sup>28</sup> Cour constitutionnelle, n° 145/2011, 22 septembre 2011, B.93 à B.97.

<sup>29</sup> Cour constitutionnelle, n° 40/2015, 19 mars 2015, B.25, B.30 et B.31.

que la préservation de la sécurité nationale justifie que les autorités compétentes soient autorisées à recueillir et à mémoriser dans des fichiers secrets des renseignements sur des personnes, puis à les utiliser quand il s'agit d'évaluer l'aptitude de candidats à des postes importants du point de vue de la sécurité, en dépit de l'ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée que ces actes constituent<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Cour d'arbitrage, n° 14/2006, 25 janvier 2006, B.20. Cet arrêt fait référence à l'arrêt *Leander c. Suède* rendu le 25 février 1987 par la Cour européenne des droits de l'homme.

#### IV. La sécurité nationale et la liberté d'association.

14. L'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État »<sup>31</sup>.

L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

---

<sup>31</sup> L'article 12.1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose : « Toute personne a droit à la *liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association* à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts ». L'article 52.3 de la même Charte dispose : « Dans la mesure où la présente Charte contient des droits correspondant à des droits garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, leur sens et leur portée sont les mêmes que ceux que leur confère ladite convention. Cette disposition ne fait pas obstacle à ce que le droit de l'Union accorde une protection plus étendue ». L'article 52.1. dispose : « Toute limitation de l'exercice des droits et libertés reconnus par la présente Charte doit être prévue par la loi et respecter le contenu essentiel desdits droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui ».

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux États parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte -- ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte -- aux garanties prévues dans ladite convention ».

**15.** Interrogée sur la constitutionnalité d'un article du Code pénal qui érige en infraction le fait de recruter une personne pour commettre une « infraction terroriste » ou pour participer à une activité d'un groupe terroriste, ainsi que sur la constitutionnalité d'un autre article du même Code qui érige en infraction le fait de donner des instructions ou une formation pour la fabrication d'armes ou de substances dangereuses en vue de commettre une « infraction terroriste », la Cour constitutionnelle constate que ces dispositions législatives pourraient être comprises comme restreignant l'exercice de la liberté d'association reconnue notamment par les dispositions précitées de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>32</sup>.

La Cour estime cependant que ces restrictions ne sont pas inconstitutionnelles parce qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique à la sécurité nationale (ainsi qu'à la sûreté publique, à la défense de l'ordre, à la prévention du crime ou à la protection des droits et libertés d'autrui)<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Cour constitutionnelle, n° 9/2015, 28 janvier 2015, B.1.1, B.1.4, B.2.3, B.2.4, B.37 et B.46.

<sup>33</sup> Cour constitutionnelle, n° 9/2015, 28 janvier 2015, B.37-B.38 et B.46-B.47.

## V. La sécurité nationale et le droit de choisir librement sa résidence.

**16.** L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales « reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention »<sup>34</sup> dispose :

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

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

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

L'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

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

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

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte ».

**17.** Saisie d'un recours contre une loi fédérale autorisant le ministre compétent pour l'accès au territoire à imposer un lieu d'inscription administrative à des étrangers ayant introduit une demande de reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention relative au statut des réfugiés, adoptée à Genève le 28 juillet 1951, la Cour constitutionnelle constate que cette mesure législative pourrait limiter l'exercice du droit fondamental de

---

<sup>34</sup> Signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, ce Protocole est entré en vigueur à l'égard du Royaume de Belgique le 21 septembre 1970.

chacun de choisir un domicile en toute liberté, et restreint, de ce fait, le droit de toute personne se trouvant régulièrement sur le territoire d'un État « d'y choisir librement sa résidence », droit qui est reconnu tant par l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales que par l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La Cour estime cependant que cette restriction à ce droit est « nécessaire, dans une société démocratique, notamment à la sécurité nationale »<sup>35/36</sup>.

---

<sup>35</sup> Cour d'arbitrage, n° 61/94, 14 juillet 1994, B.4.

<sup>36</sup> On relèvera que, dans une autre affaire, la Cour observe incidemment que le ministre qui exerce des compétences générales en matière d'accès au territoire, de séjour, d'établissement et d'éloignement des étrangers est, à ce titre, « gardien de l'ordre public et de la sécurité nationale » (Cour d'arbitrage, n° 21/2007, 25 janvier 2007, B.2.3).

## VI. La sécurité nationale et l'égalité de traitement des étrangers.

**18.** L'article 1er du Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose :

« 1. Un étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un État ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et doit pouvoir :

- a) faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion,
- b) faire examiner son cas, et
- c) se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente ou une ou plusieurs personnes désignées par cette autorité.

2. Un étranger peut être expulsé avant l'exercice des droits énumérés au paragraphe 1. a), b) et c) de cet article lorsque cette expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale »<sup>37</sup>.

**19.** La Cour constitutionnelle a été saisie d'un recours en annulation d'une loi fédérale autorisant le ministre compétent pour l'accès au territoire à décider de l'expulsion d'un étranger qui n'est pas admis à séjourner sur le territoire du Royaume plus de trois mois lorsque, « par son comportement, il est considéré comme pouvant compromettre la sécurité nationale ».

Ce recours ne tirait cependant pas argument du texte international précité<sup>38</sup>. Il dénonçait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution qui garantissent l'égalité de traitement de tous les Belges<sup>39</sup>, et desquels la Cour constitutionnelle déduit le principe

---

<sup>37</sup> L'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose : « Un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin ».

<sup>38</sup> Fait à Strasbourg le 22 novembre 1984, le Protocole n° 7 n'a été signé par le Royaume de Belgique que le 11 mai 2005 et n'est entré en vigueur à son égard que le 1er juillet 2012.

<sup>39</sup> L'article 10 de la Constitution dispose :

d'égalité et de non-discrimination. Ce principe peut aussi être invoqué par les étrangers en application de l'article 191 de la Constitution<sup>40</sup>. Selon la Cour, ce principe n'autorise une différence de traitement entre catégories de personnes comparables que lorsque cette différence est objectivement et raisonnablement justifiée.

Or, la loi contestée devant la Cour instaurait une différence de traitement entre, d'une part, l'étranger précité et, d'autre part, les étrangers admis à séjourner sur le territoire belge pour plus de trois mois, qui, eux, ne peuvent être expulsés que s'ils ont effectivement déjà portés atteinte à la sécurité nationale. La Cour estime que cette différence de traitement n'est pas source de discrimination. Après avoir relevé, d'une part, que la mesure critiquée avait pour but de mettre la loi en concordance avec la Convention « d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes », signée à Schengen le 19 juin 1990 et, d'autre part, que lorsque la sécurité nationale est susceptible d'être affectée, le pouvoir législatif peut légitimement estimer que la seule menace qui pèse sur elle peut justifier un ordre de quitter le territoire, la Cour juge que la différence de traitement précitée n'apparaît pas comme manifestement déraisonnable compte tenu du « moins grand degré d'intégration dans la communauté nationale » de l'étranger qui n'est pas admis à séjourner sur le territoire du Royaume plus de trois mois<sup>41</sup>.

\* \* \*

---

« Il n'y a dans l'État aucune distinction d'ordres.

Les Belges sont égaux devant la loi ; seuls ils sont admissibles aux emplois civils et militaires, sauf les exceptions qui peuvent être établies par une loi pour des cas particuliers.

L'égalité des femmes et des hommes est garantie. »

L'article 11 de la Constitution dispose : « La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. À cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

<sup>40</sup> « Tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ».

<sup>41</sup> Cour d'arbitrage, n° 43/98, 22 avril 1998, B.11 à B.15.

**20.** En guise de conclusion, on relève, d'abord, que le souci de la sécurité nationale ne transparait que dans un nombre relativement limité d'arrêts de la Cour constitutionnelle. Parmi les quelque quatre mille arrêts prononcés depuis le 5 avril 1985, on ne dénombre qu'une dizaine d'arrêts de la Cour faisant apparaître une prise en compte effective de ce souci.

Ce constat ne doit cependant pas masquer le fait que la Cour constitutionnelle s'est, par ailleurs, déjà prononcé sur la validité de nombre de lois liées, plus ou moins directement, à la sécurité nationale sans devoir pour autant arbitrer un conflit entre la protection des droits de l'homme et le souci de la sécurité nationale. Tel est notamment le cas dans le domaine de la lutte contre le terrorisme<sup>42</sup> ou à propos du statut des militaires<sup>43</sup>.

Il est, enfin, intéressant de noter que, à ce jour, lorsque la Cour constitutionnelle a été amenée à arbitrer un conflit entre un droit fondamental et le souci de la sécurité nationale, c'est toujours celui-ci qui a primé.

---

<sup>42</sup> Voy. entre autres : Cour d'arbitrage, n° 73/2005, 20 avril 2005 ; Cour d'arbitrage, n° 125/2005, 13 juillet 2005 ; Cour constitutionnelle, n° 105/2007, 19 juillet 2007 ; Cour constitutionnelle, n° 10/2008, 23 janvier 2008 ; Cour constitutionnelle, n° 145/2011, 22 septembre 2011 ; Cour constitutionnelle, n° 5/2012, 11 janvier 2012 ; Cour constitutionnelle, n° 7/2013, 14 février 2013 ; Cour constitutionnelle, n° 3/2016, 14 janvier 2016.

<sup>43</sup> Voy. entre autres : Cour d'arbitrage, n° 148/2003, 19 novembre 2003 ; Cour d'arbitrage, n° 173/2006, 22 novembre 2006 ; Cour constitutionnelle, n° 76/2010, 23 juin 2010 ; Cour constitutionnelle, n° 65/2011, 5 mai 2011 ; Cour constitutionnelle, n° 175/2011, 10 novembre 2011 ; Cour constitutionnelle, n° 46/2015, 30 avril 2015 ; Cour constitutionnelle, n° 90/2015, 18 juin 2015.