

Numéros du rôle : 7069 et 7070

Arrêt n° 117/2020  
du 24 septembre 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : les recours en annulation partielle de la loi du 9 mai 2018 « modifiant le Code consulaire », introduits par les unions professionnelles « Association des Journalistes Professionnels » et « Vlaamse Vereniging van Journalisten » et par Ali Aarraas et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 3 décembre 2018 et parvenues au greffe le 5 décembre 2018, des recours en annulation des articles 7, 11 et 15 de la loi du 9 mai 2018 « modifiant le Code consulaire » (publiée au *Moniteur belge* du 1er juin 2018) et des articles 3, 7, 10, 11, 15, 21 et 22 de la même loi ont été introduits respectivement par les unions professionnelles « Association des Journalistes Professionnels » et « Vlaamse Vereniging van Journalisten » et par Ali Aarraas, Farida Aarraas, l'ASBL « Ligue des droits humains » et l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie », assistés et représentés par Me D. Amat, Me N. Cohen et Me C. Marchand, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7069 et 7070 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me A. Verriest, Me E. Jacobowitz et Me C. Caillet, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 6 mai 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 mai 2020 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 20 mai 2020, a fixé l'audience au 18 juin 2020.

À l'audience publique du 18 juin 2020 :

- ont comparu :
  - . Me D. Amat, Me N. Cohen et Me C. Marchand, pour les parties requérantes (dans les deux affaires);
  - . Me C. Caillet, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7069 attaquent les articles 7, 11 et 15 de la loi du 9 mai 2018 « modifiant le Code consulaire » (ci-après : la loi du 9 mai 2018). Les parties requérantes dans l'affaire n° 7070 attaquent les articles 3, 7, 10, 11, 15, 21 et 22 de la même loi.

Dans les deux affaires, les parties requérantes prennent un seul moyen, dans lequel elles font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 12, 19, 22, 22*bis*, 23, 25 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, 6, 7, 9, 10, 14, 17, 19, 23, 24 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 1er, 2 et 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, avec les articles 2, 3, 5, 6, 10 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 1er, 2, 3, 4, 6, 7, 11, 20, 21, 24, 46 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 18, 20 et 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec les considérants 3, 6, 9, 14, 33 et 34 et les articles 5 et 9 de la directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 « établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE » (ci-après : la directive (UE) 2015/637), avec les articles 5 et 36 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (ci-après : la Convention de Vienne) et avec l'article 1er du protocole facultatif à celle-ci du 24 avril 1963 concernant le règlement obligatoire des différends.

Le moyen dans l'affaire n° 7069 se subdivise en trois branches. Le moyen dans l'affaire n° 7070 comporte cinq branches, dont les trois mêmes branches que dans l'affaire n° 7069.

### *Quant à la portée de l'assistance consulaire*

A.2.1. La première branche du moyen dans l'affaire n° 7070 concerne la portée de l'assistance consulaire et est dirigée contre les articles 3, 10 et 22 de la loi du 9 mai 2018. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, l'assistance consulaire n'était pas réglée par la loi, de sorte que les consulats pouvaient octroyer une assistance dans toutes les situations problématiques dans lesquelles un Belge pouvait se trouver à l'étranger. Or, le nouvel article 78 du Code consulaire, inséré par l'article 10 de la loi du 9 mai 2018, établit à présent une liste limitative des cas où l'assistance consulaire peut être offerte. Selon les parties requérantes, les Belges qui se trouvent à l'étranger dans une situation problématique non prévue par cette liste limitative seraient ainsi privés de l'assistance consulaire.

A.2.2. Selon les parties requérantes, cette liste limitative n'est pas compatible avec l'article 9 de la directive (UE) 2015/637, qui contient une liste purement exemplative des cas où l'assistance consulaire peut être octroyée. Par ailleurs, toutes les hypothèses qui figurent dans cette liste exemplative ne sont pas couvertes par le nouvel article 78 du Code consulaire : cette disposition ne prévoit pas de droit à l'assistance consulaire en cas de maladie grave, en cas d'infraction mineure dont un Belge est victime, en cas d'aide et de rapatriement en situation d'urgence et en cas de besoin de documents de voyage provisoires.

Selon les parties requérantes, la liste limitative est également contraire à l'article 5 de la Convention de Vienne, qui définit l'assistance consulaire comme étant le fait d'assister et de sauver les ressortissants qui se trouvent à l'étranger, sans délimiter le contenu des cas où une assistance peut être fournie.

A.2.3. En ne précisant pas la différence entre une infraction grave et une infraction légère, le nouvel article 78 du Code consulaire permet, selon les parties requérantes, que des décisions arbitraires soient prises. Par ailleurs, il ressort des travaux préparatoires que le but n'est pas que les consulats fournissent une quelconque assistance financière. La notion de « situation de détresse extrême » est elle aussi trop vague et permet donc aux consulats de prendre des décisions arbitraires. Selon les parties requérantes, l'intégrité physique des Belges à l'étranger est donc compromise. Par ailleurs, la directive (UE) 2015/637 contient un mécanisme permettant de récupérer les frais de l'assistance consulaire exposés pour un ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne.

A.2.4. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées établissent une discrimination à l'égard des citoyens les plus pauvres, parce que le fait de priver de l'assistance consulaire, plus précisément d'une aide financière et de la possibilité d'être rapatrié, les personnes qui se trouvent dans une situation où leur dignité humaine est compromise, notamment les citoyens les plus démunis, peut causer des problèmes insurmontables.

A.3.1. Selon le Conseil des ministres, la première branche du moyen dans l'affaire n° 7070 est irrecevable, étant donné que les parties requérantes énumèrent 56 normes de contrôle dans la formulation du moyen, mais n'indiquent pas, dans la discussion de la première branche, les normes de contrôle qui seraient violées parmi ces 56 normes. Par ailleurs, leurs griefs s'apparentent plus à une critique d'opportunité qu'à une critique d'inconstitutionnalité.

A.3.2. Quant au fond, le Conseil des ministres fait valoir que la loi du 9 mai 2018 ne limite pas la portée de l'assistance consulaire, mais codifie plutôt la pratique existante. Cette pratique existante se situe aux alentours du niveau moyen d'assistance consulaire que les États membres de l'Union européenne offrent à leurs ressortissants qui se trouvent à l'étranger.

Selon le Conseil des ministres, le nouvel article 78 du Code consulaire n'interdit pas aux consulats de fournir des formes d'assistance consulaire qui ne sont pas énumérées dans cette disposition. Le fait que le rapatriement et l'attribution d'avances financières ne soient pas cités expressément n'empêche pas qu'ils restent de pratique courante, notamment en cas de situation de détresse extrême au sens de l'article 90 du Code consulaire ou en cas de crise consulaire grave au sens de l'article 91 du même Code.

A.3.3. Le Conseil des ministres relève qu'en vertu du cinquième considérant de la directive (UE) 2015/637, celle-ci ne modifie nullement la compétence des États membres de déterminer la portée de la protection offerte à leurs ressortissants nationaux. Par ailleurs, les travaux préparatoires précisent la raison pour laquelle le nouvel article 78 du Code consulaire ne mentionne pas les infractions légères et les maladies graves. En ce qui concerne ces dernières, le législateur entend éviter que les Belges se trouvant à l'étranger nourrissent des attentes irréalistes en considérant que l'assistance consulaire constitue le prolongement de la sécurité sociale belge ou que les consulats offriraient une assistance que l'opérateur de voyages doit offrir. En ce qui concerne les infractions légères, les postes consulaires ne disposent pas des moyens d'intervenir dans tout incident mineur impliquant des ressortissants se trouvant à l'étranger.

A.3.4. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le nouvel article 78 du Code consulaire contient une liste étendue de situations où l'assistance consulaire est possible et que cette disposition habilite le Roi à déterminer les modalités pratiques d'octroi de l'assistance consulaire dans ces différentes situations. La Cour n'est pas compétente pour examiner la constitutionnalité de ces arrêtés royaux.

Selon le Conseil des ministres, des notions comme « situation de détresse extrême » et « crise consulaire grave » sont par ailleurs suffisamment larges pour pouvoir les appliquer à un éventail de situations de fait. Le Conseil des ministres ajoute que l'assistance consulaire peut effectivement consister en une aide financière.

A.3.5. Selon le Conseil des ministres, les Belges démunis ne sont du reste pas lésés par rapport aux autres Belges. Ce sont précisément les Belges les plus pauvres qui se trouveront, à l'étranger, plus rapidement dans une situation de détresse extrême, de sorte qu'ils pourront justement prétendre plus rapidement à l'assistance consulaire, en ce compris demander une avance pour financer leur retour. Les autres Belges se trouvant à l'étranger pourront, à la lumière de l'article 82 du Code consulaire, plus facilement faire appel à l'aide fournie par des tiers et n'entreront ainsi pas en considération pour bénéficier de l'assistance consulaire, qui est subsidiaire par rapport à l'aide des tiers.

A.3.6. Enfin, le Conseil des ministres relève que, si elle était déclarée fondée, la première branche est en réalité dirigée contre une lacune dans l'article 90 du Code consulaire. Cette disposition n'a pas été attaquée par les parties requérantes. La Cour ne peut donc pas procéder à l'annulation des articles 3, 10 et 22 de la loi du 9 mai 2018 sur la base de la première branche du moyen.

*Quant à l'exclusion de l'assistance consulaire pour les membres de la famille de Belges et d'autres citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, les réfugiés et les apatrides.*

A.4.1. La première branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 portent sur l'exclusion de l'assistance consulaire des membres de la famille de Belges et de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, des réfugiés et des apatrides et sont dirigées contre l'article 7 de la loi du 9 mai 2018. Les parties requérantes exposent que le nouvel article 75 du Code consulaire réserve la protection consulaire aux personnes ayant la nationalité belge et aux ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne qui ne disposent pas eux-mêmes d'un consulat dans le pays concerné. Selon elles, la disposition attaquée discrimine deux catégories de personnes, à savoir les membres de la famille de citoyens de l'Union non belges qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union et les réfugiés et apatrides.

A.4.2.1. Le traitement distinct des membres de la famille de citoyens de l'Union non belges qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union viole selon elles l'article 5 de la directive (UE) 2015/637, qui prévoit le traitement égal des membres de la famille des ressortissants nationaux et des membres de la famille des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne.

Les États membres qui étendent l'assistance consulaire aux membres de la famille de leurs ressortissants nationaux qui ne possèdent pas la nationalité de l'État membre en question doivent, en vertu de cette disposition, également fournir l'assistance consulaire aux membres de la famille des ressortissants d'autres États membres de l'Union européenne qui n'ont pas la nationalité de cet État membre si ces États membres n'ont pas de poste consulaire dans le pays concerné. Eu égard à la disposition attaquée, la Belgique ne fournit cependant pas d'assistance consulaire aux membres de la famille des ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, alors que les membres de la famille de Belges recevront effectivement une assistance consulaire dans certains consulats d'autres États membres de l'Union européenne.

A.4.2.2. Les parties requérantes font valoir que lorsqu'un membre de la famille d'un Belge ou d'un ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne se trouvant à l'étranger est confronté à une des situations mentionnées dans l'article 78 du Code consulaire, ce Belge ou ce citoyen de l'Union est lui aussi affecté par cette situation. Sous cet angle, la disposition attaquée n'est donc pas davantage compatible avec le droit au respect de la vie familiale. Elle viole également les droits de l'enfant, puisqu'elle ne tient pas compte de la situation particulièrement précaire des mineurs qui ne possèdent pas la nationalité belge et dont les parents belges qui se trouvent à l'étranger sont dans une situation de détresse.

Les travaux préparatoires ne mentionnent pas l'objectif qui est poursuivi par le fait que les membres de la famille non belges soient exclus de l'assistance consulaire. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée ne saurait dès lors résister au contrôle de pertinence et de proportionnalité. Dans le cadre de ce contrôle, il faut par ailleurs prendre en compte la circonstance que le droit à l'assistance consulaire est un droit subjectif individuel qui entend garantir la protection effective de nombreux autres droits fondamentaux contre des infractions commises à l'égard d'un Belge par ou dans un autre pays. Outre le droit au respect de la vie privée et familiale, il s'agit du droit à un procès équitable, du droit à l'intégrité physique et morale, de l'*habeas corpus*, des droits de la défense, du droit de rendre visite aux membres de la famille emprisonnés à l'étranger et de la protection de la dignité humaine.

A.4.2.3. Selon les parties requérantes, l'extension de l'assistance consulaire aux membres de la famille non belges ne constitue pas une charge disproportionnée pour les autorités belges. Inversement, l'absence d'assistance consulaire a, pour les membres de ces familles, des conséquences graves dans les pays où ils ne connaissent pas nécessairement la langue et les procédures. Tel est d'autant plus le cas si l'on tient compte du caractère subsidiaire de l'assistance consulaire et du fait que les postes consulaires peuvent uniquement attribuer des avances pour certains frais, sans devoir les prendre à leur compte de manière définitive.

Tel est en particulier le cas pour les journalistes accrédités en Belgique et les membres de leur famille, qui doivent souvent voyager dans des régions instables afin d'y exercer leur liberté d'expression et d'y réaliser des reportages sur des guerres et autres drames.

A.4.2.4. Dans ce contexte, il faut également tenir compte, selon les personnes requérantes, de la réalité actuelle des nombreux déplacements internationaux et des familles recomposées. Dans sa jurisprudence, la Cour de justice de l'Union européenne accorde toujours beaucoup d'importance à de telles circonstances, mais la disposition attaquée n'en tient pas compte.

A.4.3.1. En ce qui concerne les réfugiés et les apatrides, il ne peut être perdu de vue que ceux-ci ne sont pas protégés par un pays dont ils possèdent la nationalité. Les réfugiés risquent plutôt d'être poursuivis dans ce pays et les apatrides n'ont la nationalité d'aucun pays. Ceux qui ont reçu de la Belgique le statut de réfugié ou d'apatride sont néanmoins exclus, par la disposition attaquée, du droit à l'assistance consulaire, parce que celle-ci est réservée aux personnes qui ont la nationalité belge.

Il s'agit pourtant de personnes à l'égard desquelles la Belgique a indiqué, en les reconnaissant, qu'elles méritent une protection internationale. Du fait que ces personnes ne reçoivent pas de protection consulaire de la Belgique, elles sont dans la pratique privées de toute protection consulaire. Les travaux préparatoires ne contiennent aucune justification pour cette situation et n'indiquent pas davantage que le législateur aurait recueilli à cet égard l'avis d'instances spécialisées.

A.4.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7069 sont, en tant qu'unions professionnelles, habilitées à défendre les intérêts individuels de leurs membres. Elles ne limitent pas leur intervention aux journalistes ayant la nationalité belge ou ayant un domicile belge, tant qu'ils sont accrédités en Belgique. Les journalistes font l'objet d'intimidations et de violences dans de nombreux pays où ils exercent leurs activités. Ces journalistes doivent pouvoir faire appel à l'assistance consulaire belge si la Belgique les a reconnus comme réfugiés politiques ou apatrides, même s'ils n'ont pas la nationalité belge.

A.5.1. Le Conseil des ministres relève que la Belgique octroie une assistance consulaire aux partenaires non européens, mais uniquement en cas de crise consulaire grave. Il relève également que la directive (UE) 2015/637 n'oblige pas les États membres à fournir une assistance consulaire aux membres de la famille de Belges qui ne sont pas eux-mêmes belges et aux membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union. L'article 5 de cette directive exige uniquement que les membres de la famille de Belges qui ne sont pas eux-mêmes belges et les membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union soient traités de la même manière que les membres de la famille d'un Belge qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union.

A.5.2. Plus généralement, il est évident que les États ne fournissent une assistance consulaire qu'à leurs propres ressortissants et qu'il leur appartient de déterminer qui sont ces ressortissants. Aucune règle de droit international n'oblige les autorités belges à contacter d'autres États pour offrir une aide à des personnes qui ne sont pas Belges et la pratique internationale est également établie en ce sens.

Cette pratique est à présent consacrée par la disposition attaquée. Elle ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale des membres de la famille d'un Belge ou d'un autre citoyen de l'Union, étant donné qu'ils peuvent demander l'assistance consulaire de l'État dont ils ont la nationalité. Par ailleurs, les consulats belges leur fournissent néanmoins une assistance consulaire en cas de crise consulaire grave. Le cas échéant, les consulats belges prennent également en compte les intérêts des enfants mineurs.

A.5.3. En ce qui concerne plus spécifiquement les réfugiés reconnus et les apatrides, le Conseil des ministres expose que le nouvel article 75 du Code consulaire ne les exclut pas de l'assistance consulaire. En effet, cette disposition ne porte pas atteinte à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, ni à la Convention de New York du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides, qui ont toutes deux un effet direct dans l'ordre juridique belge. Selon une pratique consulaire établie, les consulats belges octroient par ailleurs une assistance consulaire aux personnes qui ont été reconnues par la Belgique en tant que réfugiés ou apatrides. Pour ce qui est de l'assistance consulaire, les réfugiés et apatrides sont toujours assimilés aux Belges.

*Quant à l'exclusion des Belges ayant une double nationalité de l'assistance consulaire dans le pays de leur autre nationalité*

A.6.1. La deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la troisième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 portent sur l'exclusion de l'assistance consulaire des Belges ayant une double nationalité dans le pays de leur autre nationalité et sont dirigées contre l'article 11 de la loi du 9 mai 2018.

A.6.2. Le critère de distinction n'est, selon les parties requérantes, pas pertinent puisque la possession d'une double nationalité n'est pas nécessairement la conséquence d'un libre choix. Certains pays interdisent à leurs ressortissants de renoncer à la nationalité de ce pays. En outre, même dans les pays où il est possible de le faire, la nationalité est souvent la conséquence du lien que les parents ou grands-parents avaient avec ce pays, alors que leurs enfants ou petits-enfants n'ont souvent plus de lien effectif avec le pays de leur autre nationalité.

A.6.3. Les travaux préparatoires de la disposition attaquée contiennent certains éléments de justification à l'exclusion attaquée, mais les parties requérantes estiment que ceux-ci ne sont pas convaincants. Le fait que l'assistance consulaire dépende de l'autorisation du pays concerné ne s'applique pas seulement aux personnes ayant la double nationalité. Le fait que d'autres États pourraient considérer l'assistance consulaire octroyée à leurs ressortissants nationaux sur leur propre territoire comme une atteinte à leur souveraineté ne saurait justifier que les autorités belges autorisent que les droits fondamentaux d'un Belge se trouvant à l'étranger soient violés. Le fait que des personnes ayant une double nationalité abuseraient de l'assistance consulaire belge afin d'éviter une extradition à la Belgique est indépendant de la disposition attaquée.

La circonstance que des personnes suspectées de terrorisme pourraient abuser de l'assistance consulaire au point de compromettre les relations diplomatiques entre la Belgique et l'État dont l'intéressé a l'autre nationalité signifie, selon les parties requérantes, que cet État viole gravement les droits humains de l'intéressé. En pareil cas, l'intervention des autorités belges s'impose précisément au plus haut point, afin d'éviter que l'intéressé soit torturé ou reçoive un procès inéquitable. Elles relèvent dans ce contexte que de nombreux pays abusent de la lutte contre le terrorisme à des fins politiques.

Selon les parties requérantes, le fait que les tentatives d'aider l'intéressé peuvent avoir l'effet inverse est trop hypothétique pour justifier l'exclusion attaquée. La crainte que d'autres États viennent aider, sur le territoire belge, leurs ressortissants qui possèdent également la nationalité belge n'est, selon les parties requérantes, pas une crainte légitime, étant donné que cette aide signifierait que ces États souhaitent protéger leurs ressortissants nationaux, en Belgique, contre des violations de leurs droits humains. La référence à l'article 4 de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité n'est, selon les parties requérantes, pas pertinente, étant donné que cette disposition porte sur la protection diplomatique et que cette Convention n'a été ratifiée que par treize États.

A.6.4. Les parties requérantes se réfèrent ensuite à l'arrêt *Micheletti* de la Cour de justice de l'Union européenne du 7 juillet 1992, dans lequel la Cour a jugé qu'en ce qui concerne la liberté d'établissement, le statut de citoyen de l'Union doit primer la nationalité d'un pays tiers.

A.6.5. De manière plus générale, selon les parties requérantes, l'exclusion attaquée offre aux consulats belges la possibilité de décider arbitrairement d'octroyer ou non l'assistance consulaire aux Belges ayant une double nationalité, alors que les Belges qui n'ont pas d'autre nationalité disposent d'un droit subjectif à l'assistance consulaire. En ce qui concerne les deux catégories de personnes, l'enjeu est pourtant le même, puisqu'elles peuvent toutes les deux se trouver dans une situation où un autre État viole leurs droits fondamentaux.

A.6.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7069 ajoutent que la disposition attaquée prive les journalistes belges ayant une double nationalité du droit à l'assistance consulaire lorsqu'ils travaillent dans l'autre pays dont ils ont la nationalité. Selon elles, les autorités belges ont l'obligation positive de permettre à ces journalistes d'exercer leur mission importante, qui est protégée par la liberté d'expression, même lorsque le régime dans le pays concerné tente de les en empêcher.

A.7.1. Le Conseil des ministres relève que la disposition attaquée n'emporte pas une exclusion de l'assistance consulaire, les consulats ayant uniquement la possibilité de refuser dans certaines circonstances de fournir aux Belges ayant une double nationalité une assistance consulaire dans le pays de leur autre nationalité. Cette précision évite que des obligations se créent à charge des consulats belges, qu'ils ne peuvent respecter, étant donné que leur intervention dépend de la bonne volonté du pays concerné. Il s'impose dès lors que le service public fédéral Affaires étrangères puisse examiner au cas par cas s'il est indiqué d'octroyer une assistance consulaire à la catégorie concernée de Belges. Il ne peut en être déduit que les consulats belges refuseraient systématiquement l'assistance consulaire aux Belges ayant une double nationalité.

La marge d'appréciation dont disposent les autorités belges pour accorder ou non l'assistance consulaire aux Belges ayant une double nationalité dans le pays de leur autre nationalité est, selon le Conseil des ministres, la même que pour les Belges n'ayant pas la double nationalité. La disposition attaquée ne fait qu'avertir les Belges ayant une double nationalité que ce risque est plus élevé pour eux lorsqu'ils se trouvent dans le pays de leur autre nationalité. Aucun Belge ne dispose d'un droit absolu à l'assistance consulaire, qu'il possède ou non encore une autre nationalité. En effet, l'assistance consulaire est davantage considérée comme un instrument dont dispose l'État pour garantir que les droits fondamentaux de ses ressortissants sont respectés à l'étranger. À supposer que ce droit existe, il s'agit d'un droit que l'intéressé et son État peuvent invoquer contre l'État dans lequel l'intéressé se trouve dans une situation problématique.

Étant donné que les Belges ne peuvent faire valoir un droit subjectif à l'assistance consulaire à l'égard des autorités belges, il n'y a, selon le Conseil des ministres, pas davantage de discrimination dans la jouissance de ce droit entre les Belges ayant une seule nationalité et les Belges ayant une double nationalité.

A.7.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la différence de traitement entre les Belges ayant une double nationalité et les Belges n'ayant pas une double nationalité est justifiée. En effet, la disposition attaquée ne limite le droit à l'assistance consulaire que dans des circonstances où l'intervention des autorités belges est soumise au consentement du pays où se trouve le Belge ayant une double nationalité et dont il a la nationalité. En pareilles circonstances, la souveraineté de ce pays est en effet entière.

Les travaux préparatoires de la disposition attaquée donnent plusieurs éléments de justification à la disposition attaquée, mais ils ont tous trait au respect de la souveraineté du pays concerné. Il est ainsi souligné que les collaborateurs consulaires ne peuvent rendre visite à un prisonnier ou communiquer avec lui que si les autorités de ce pays l'autorisent. Dans le même contexte, les travaux préparatoires mentionnent que les autorités belges ne peuvent s'immiscer dans les affaires internes de ce pays, qu'il convient d'éviter que les relations diplomatiques soient compromises, que certaines infractions peuvent en particulier menacer l'ordre public de l'autre État dont un Belge a la nationalité, que le Belge ayant la double nationalité peut tenter d'utiliser l'assistance consulaire pour échapper à une extradition, que, dans certains dossiers de terrorisme, la coopération internationale en matière de lutte contre le terrorisme ne peut être compromise et que l'assistance consulaire octroyée par la Belgique peut produire l'effet contraire pour les personnes ayant la double nationalité. Enfin, les travaux préparatoires relèvent qu'il n'est pas souhaitable que d'autres pays fournissent une assistance consulaire à des Belges se trouvant en Belgique.

Ces objectifs sont légitimes, étant donné que le principe de la souveraineté constitue le principe de base qui gouverne toutes les relations entre États indépendants. L'un des principaux aspects de cette souveraineté est le principe de non-intervention, qui est garanti par l'article 2, paragraphe 7, de la Charte des Nations Unies. En vertu de ce principe, aucun État ne peut exercer son autorité sur le territoire d'un autre État, sauf motifs impérieux fondés sur le droit coutumier international. Aucune règle de droit coutumier international ne constitue toutefois un fondement pour octroyer une assistance consulaire à des ressortissants d'un pays tiers sur le territoire de ce pays.

A.7.3. Le Conseil des ministres fait enfin valoir que la disposition attaquée porte uniquement sur le pays dont le Belge ayant une double nationalité a également la nationalité. Lorsqu'un Belge ayant une double nationalité se trouve dans n'importe quel autre pays que celui dont il a également la nationalité, la disposition attaquée n'est pas applicable.



*Quant à l'exclusion de l'assistance consulaire pour les personnes qui se trouvent dans une zone à risque*

A.8.1. La troisième branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la quatrième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 portent sur l'exclusion de l'assistance consulaire de personnes se trouvant dans une zone à risque et sont dirigées contre l'article 15 de la loi du 9 mai 2018.

Les parties requérantes exposent qu'en vertu du nouvel article 83 du Code consulaire, quatre catégories de personnes ne peuvent pas prétendre à l'assistance consulaire, à savoir ceux qui se sont rendus dans une région pour laquelle un avis de voyage du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement déconseille tous les voyages, ceux qui se sont rendus dans une région où sévit un conflit armé, ceux qui n'ont pas donné suite à l'appel du service public fédéral précité de quitter la région où ils séjournent et ceux qui prennent des risques démesurés, sans s'assurer en conséquence.

A.8.2. Les parties requérantes font valoir que l'objectif consistant à responsabiliser les voyageurs n'empêche pas que la disposition attaquée ait des effets préjudiciables pour les travailleurs d'ONG, pour les personnes qui fournissent une aide humanitaire et pour les journalistes, qui doivent précisément se rendre dans de telles régions pour leurs activités professionnelles.

Selon les parties requérantes, l'assistance consulaire est ainsi refusée aux personnes qui en ont le plus besoin. Ni la Convention de Vienne, ni la directive (UE) 2015/637, pas plus que la Convention européenne du 11 décembre 1967 sur les fonctions consulaires ne prévoient par ailleurs une telle exclusion.

A.8.3. Selon les parties requérantes, la décision du service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement d'émettre ou non un avis de voyage négatif poursuit généralement un objectif politique, plutôt que celui d'indiquer les dangers que courent les concitoyens dans les régions concernées. Ni la disposition attaquée ni les travaux préparatoires ne précisent par ailleurs les avis de voyage qui entrent en considération pour l'application de la disposition attaquée, alors que le service public fédéral utilise dans la pratique une terminologie très diverse.

Les termes « risques démesurés » sont, selon les parties requérantes, également trop vagues et doivent, selon elles, surtout éviter que les postes consulaires doivent fournir une assistance financière ou régler des rapatriements. De la sorte, notamment les citoyens les plus démunis seraient lésés, vu qu'ils ne peuvent être aidés d'aucune autre manière.

A.8.4. Les parties requérantes doutent ensuite que l'objectif préventif poursuivi par le législateur puisse être atteint avec la disposition attaquée. Même si des personnes se retrouvent dans une situation où leur dignité humaine est affectée du fait des risques qu'elles ont pris, elles ont droit à une aide de la part des pouvoirs publics. Selon les parties requérantes, le but réel de la disposition attaquée consiste à éviter que les Belges qui se trouvent dans des camps de réfugiés syriens puissent revenir en Belgique en faisant appel à l'assistance consulaire. Or, l'assistance consulaire ne saurait être un instrument dans la lutte contre le terrorisme. Du reste, toute personne a, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le droit de quitter le territoire de son pays et d'y revenir.

A.8.5. Les parties requérantes soulignent ensuite que la disposition attaquée ne s'intéresse pas aux enfants mineurs qui se trouvent dans une situation précaire. Or, ces enfants ne sont pas responsables de la situation dans laquelle ils se trouvent en raison des décisions de leurs parents.

A.8.6. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7070 relèvent également que les journalistes qui réalisent des reportages sur des guerres et des crises humanitaires doivent précisément voyager dans de telles zones à risque. Dans ces régions, ils s'exposent par la force des choses à certains risques pour recueillir les informations nécessaires et sont souvent poursuivis et intimidés afin d'empêcher la diffusion de ces informations. La disposition attaquée les prive de la protection dont ils ont besoin, alors qu'ils fournissent une contribution essentielle au maintien de l'État de droit.

La disposition attaquée ne poursuit aucun objectif énuméré à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a en outre pour conséquence qu'il est attribué aux postes consulaires un pouvoir discrétionnaire trop étendu de fournir ou non une assistance consulaire à des journalistes accrédités en Belgique qui se trouvent dans une situation problématique dans une zone de guerre. La disposition attaquée donnera ainsi lieu à des décisions arbitraires.

A.9.1. Selon le Conseil des ministres, la branche du moyen est irrecevable étant donné qu'elle est formulée de manière imprécise. En effet, l'on n'aperçoit pas quelles sont les catégories de personnes qui devraient être comparées.

A.9.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée n'exclut personne de l'assistance consulaire, mais qu'elle vise uniquement à responsabiliser le voyageur. Même dans les cas énumérés dans la disposition attaquée, les autorités belges examinent, en collaboration avec les services de renseignement et de sécurité, la possibilité et l'opportunité d'octroyer une assistance consulaire et tentent, si possible, de l'apporter. La disposition attaquée indique uniquement que ce n'est pas toujours possible dans ces situations. L'objectif consistant à en informer le voyageur avant qu'il prenne certains risques est légitime.

Le Conseil des ministres souligne à cet égard qu'avant la loi du 9 mai 2018, l'assistance consulaire n'était pas réglée par la loi. De ce fait, les postes consulaires ne disposaient pas d'un fondement légal lorsque certains voyageurs nourrissaient des attentes irréalistes quant à l'assistance que les postes consulaires pouvaient fournir ou non. La disposition attaquée, qui reflète en grande partie la pratique existante, fait partie d'un ensemble de règles précisant quelle assistance consulaire les autorités belges peuvent octroyer ou non.

A.9.3. Le Conseil des ministres précise enfin que la disposition attaquée ne prive nullement de l'assistance consulaire les mineurs, les journalistes ou les collaborateurs d'ONG. En collaboration avec d'autres services, les postes consulaires examinent au cas par cas l'assistance qui peut leur être dispensée.

#### *Quant à l'assistance consulaire octroyée à des personnes emprisonnées à l'étranger*

A.10.1. La cinquième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 porte sur l'assistance consulaire aux personnes emprisonnées à l'étranger et est dirigée contre l'article 21 de la loi du 9 mai 2018. Les parties requérantes critiquent le fait que le droit du prisonnier de recevoir sur simple demande des visites de la part des collaborateurs du poste consulaire n'est pas applicable au sein de l'Union européenne.

A.10.2. Les parties requérantes soulignent que les conditions de détention dans les prisons de l'Union européenne varient énormément, ce qui ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les Belges qui sont emprisonnés dans un autre État membre de l'Union européenne et qui demandent la visite de collaborateurs du poste consulaire ne le font pas nécessairement pour abuser de l'assistance consulaire, mais peuvent également le faire pour demander l'application d'une des dispositions du Code consulaire.

Les Belges qui sont emprisonnés dans un État membre de l'Union européenne sont, selon les parties requérantes, soumis à l'arbitraire des postes consulaires pour recevoir ou non la visite d'un collaborateur d'un poste consulaire.

A.10.3. Selon les parties requérantes, la visite de collaborateurs d'un poste consulaire est essentielle à la personne emprisonnée pour dénoncer le traitement subi, pour exposer sa situation personnelle et pour dénoncer les fautes de l'État membre dans lequel elle est enfermée.

Bien qu'au sein de l'Union européenne, le principe de la confiance mutuelle dans les systèmes de justice pénale respectifs soit applicable, l'absence d'assistance consulaire dans de telles situations donne lieu à des violations des droits fondamentaux des détenus.

A.10.4. Les parties requérantes dénoncent également le fait que l'autorité belge peut, dans n'importe quel pays, refuser la visite de collaborateurs du poste consulaire lorsque le Belge est arrêté en exécution d'un mandat d'arrêt délivré par une autorité belge. Dans de tels cas, les postes consulaires sont toutefois également tenus de veiller au respect des droits de la défense des Belges qui sont emprisonnés à l'étranger.

A.10.5. Les parties requérantes attirent à cet égard l'attention sur le fait que les personnes emprisonnées dans une prison étrangère sont coupées du reste du monde et n'ont pour ainsi dire aucun accès à l'information. L'assistance consulaire est, en de telles circonstances, l'unique possibilité de garantir les droits fondamentaux de l'intéressé.

A.11.1. Selon le Conseil des ministres, un prisonnier n'a pas de droit subjectif à recevoir la visite de collaborateurs d'un poste consulaire. Cette visite est plutôt un instrument dont dispose l'autorité pour faire respecter les droits fondamentaux de ses ressortissants à l'étranger. Il ressort de la jurisprudence de la Cour pénale internationale que la Convention de Vienne n'impose aucune obligation aux postes consulaires d'assister leurs compatriotes à l'étranger. Cette Convention crée plutôt un droit pour l'État dont l'intéressé a la nationalité à obtenir la collaboration de l'État dans lequel l'intéressé se trouve. Par ailleurs, la Cour de cassation a confirmé ce principe dans une affaire dans laquelle une des parties requérantes dans l'affaire n° 7070 était concernée. La Cour de cassation a ajouté que l'obligation éventuelle incombant aux autorités de protéger leurs ressortissants à l'étranger contre des violations de leurs droits humains n'implique pas que ces autorités doivent utiliser à cette fin le mécanisme de l'assistance consulaire.

Selon le Conseil des ministres, il s'ensuit que le législateur dispose d'une marge d'appréciation très étendue pour déterminer quand les collaborateurs d'un poste consulaire doivent rendre visite à un Belge emprisonné à l'étranger. En revanche, la Cour ne dispose pas de la légitimité démocratique pour substituer sa propre appréciation en la matière à celle du législateur élu démocratiquement.

A.11.2. Le Conseil des ministres souligne ensuite que la disposition attaquée n'interdit pas aux collaborateurs des postes consulaires dans d'autres États membres de l'Union européenne de rendre visite aux Belges qui y sont emprisonnés. Les travaux préparatoires précisent justement que ceux-ci disposent de la possibilité de le faire lorsque les caractéristiques propres à l'affaire l'exigent.

A.11.3. Selon le Conseil des ministres, il est légitime que le législateur apprécie la situation des Belges emprisonnés dans un autre État membre de l'Union européenne autrement que la situation de Belges emprisonnés en dehors de l'Union européenne. En effet, au sein de l'Union européenne, le principe de la confiance mutuelle s'applique, au sujet duquel la grande chambre de la Cour de Justice a jugé le 5 avril 2016 qu'il s'agit du principe fondamental de la coopération en matière pénale. Tant la confiance réciproque que la reconnaissance mutuelle en matière pénale sont, selon cet arrêt, essentielles à la sauvegarde d'un espace européen sans frontières intérieures, fondé sur les principes de la liberté, de la sécurité et de la justice. Ces principes imposent à chaque État membre de devoir de considérer que les autres États membres respecteront le droit de l'Union européenne et les droits de l'homme.

Selon le Conseil des ministres, le législateur peut en déduire à juste titre que les postes consulaires belges établis dans d'autres États membres de l'Union européenne ne doivent en principe pas intervenir pour garantir les droits fondamentaux des Belges qui y sont emprisonnés. Mais il n'en demeure pas moins que ces postes consulaires peuvent effectivement intervenir si, dans des dossiers concrets, les droits fondamentaux étaient néanmoins menacés.

A.11.4. Selon le Conseil des ministres, il en va de même lorsque le Belge est arrêté à l'étranger en exécution d'un mandat d'arrêt belge. Les postes consulaires peuvent toujours décider de rendre visite à ce Belge lorsqu'il y a lieu d'admettre que ses droits fondamentaux peuvent être violés.

A.11.5. Le Conseil des ministres ne partage pas la vision des parties requérantes selon laquelle les postes consulaires établis à l'étranger sont tenus d'informer tous les Belges qui sont emprisonnés à l'étranger. La Convention de Vienne accorde en effet uniquement des droits aux États, mais non aux individus.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Le Code consulaire, qui a été adopté par la loi du 21 décembre 2013 et qui est entré en vigueur le 15 juin 2014, réglait initialement uniquement la création et le fonctionnement des postes consulaires, ainsi que leurs fonctions dans le domaine de l'état civil, du notariat, de la nationalité et de la légalisation. Par ce Code, le législateur entendait coordonner, moderniser et simplifier la législation obsolète et morcelée dans ces domaines (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2841/001, p. 23).

En revanche, avant l'entrée en vigueur de la loi du 9 mai 2018 « modifiant le Code consulaire » (ci-après : la loi du 9 mai 2018), l'assistance consulaire aux Belges se trouvant à l'étranger n'était pas encore réglée par la loi. Elle trouvait uniquement son fondement dans des « circulaires et [...] une pratique érigée en forme de coutume » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 5).

B.1.2. Le législateur a comblé cette lacune par la loi attaquée. L'exposé des motifs indique que « la Belgique accorde environ la même assistance que la moyenne des États membres de l'Union européenne » (*ibid.*). Il a également été relevé que la plupart des États membres de l'Union européenne ne disposaient pas d'une législation étendue en matière d'assistance consulaire et que cette circonstance présentait des avantages et des inconvénients :

« L'absence de loi, chez nous comme chez nombre de nos voisins n'est pas un fait du hasard : elle présente l'avantage d'offrir une souplesse maximale à la relation entre la personne assistée et le service consulaire. Cette souplesse est nécessaire, dès lors que toutes les situations imaginables peuvent se présenter; un carcan strict ne ferait qu'entraver une assistance efficace. Par contre, cette même absence de loi empêche toute prévisibilité de l'assistance disponible. En conséquence, on a vu ces dernières années, se développer des attentes démesurées de la part de certain public, heureusement très minoritaire : la vaste majorité des bénéficiaires de l'assistance est reconnaissante des services rendus. Il nous semble aussi légitime que le citoyen sache avant de s'adresser à un poste consulaire, et même avant d'entreprendre son voyage à quel type d'assistance il peut s'attendre et... ne pas s'attendre » (*ibid.*, pp. 5-6).

Le principal objectif de la loi du 9 mai 2018 consiste donc à informer les Belges qui voyagent à l'étranger au sujet de l'assistance à laquelle ils peuvent s'attendre, à indiquer quelles sont leurs responsabilités en la matière et à éviter qu'ils nourrissent des attentes irréalistes. Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« Ceci fait aussi partie d'une démarche équilibrée, qui responsabilise le voyageur, lequel en retour est en droit d'attendre que son pays de nationalité l'assiste lorsqu'en dépit de ses déplacements responsables, il est frappé par le sort en terre étrangère.

Il va de soi que la bonne fin des actions de nos postes dans le cadre de l'assistance consulaire sera tributaire de la coopération du Belge concerné, de ses proches et de tiers, en particulier des autorités locales qui, dans certains cas doivent donner leur accord. L'article 5.m) de la Convention de Vienne sur les Relations consulaires stipule notamment que peuvent être exercées les fonctions que n'interdisent pas les lois et règlements de l'État de résidence ou auxquelles cet État ne s'oppose pas.

La souplesse nécessaire à l'exercice de l'assistance consulaire peut être garantie par la forme de la loi, à savoir une loi-cadre permettant à travers la technique réglementaire de s'adapter à la réalité complexe, multiple, et constamment évolutive du contexte international » (*ibid.*, p. 6).

B.1.3. Le second objectif poursuivi par la loi du 9 mai 2018 consiste à transposer la directive (UE) 2015/637 du Conseil du 20 avril 2015 « établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers et abrogeant la décision 95/553/CE » (ci-après : la directive (UE) 2015/637) (*ibid.*, p. 5).

B.1.4. En vue de poursuivre ces objectifs, la loi du 9 mai 2018 insère un nouveau chapitre 13, intitulé « L'assistance consulaire aux Belges et aux citoyens de l'Union européenne non représentés » et comprenant les articles 75 à 92, dans le Code consulaire.

Les recours sont dirigés contre les articles 3, 7, 10, 11, 15, 21 et 22 de la loi du 9 mai 2018. Ces dispositions correspondent aux articles 1er, 16°, 75, 78, 79, 83, 89 et 90 du Code consulaire.

### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.2.2. Aucun grief ne porte sur les articles 3 et 22 attaqués de la loi du 9 mai 2018 (articles 1er, 16°, et 90 du Code consulaire).

Le recours dans l'affaire n° 7070 est irrecevable en ce qu'il vise ces dispositions.

B.2.3. Tant dans l'affaire n° 7069 que dans l'affaire n° 7070, les parties requérantes développent un seul moyen. Le moyen dans l'affaire n° 7069 est subdivisé en trois branches. Le moyen dans l'affaire n° 7070 est subdivisé en cinq branches, dont trois correspondent aux trois branches dans l'affaire n° 7069.

Bien que ces cinq branches soient chacune dirigées contre des dispositions distinctes de la loi du 9 mai 2018 et contiennent des griefs distincts, les parties requérantes mentionnent uniquement dans la partie liminaire du moyen 56 normes de référence. Elles s'abstiennent par la suite de préciser pour chaque branche du moyen au regard de quelles normes de référence les dispositions attaquées doivent être contrôlées.

Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 12, 23 et 191 de la Constitution, les articles 2, 6, 9, 10, 14 et 23 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les articles 1er, 2 et 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, les articles 2, 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 1er, 2, 3, 6, 46 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 18, 20 et 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou l'article 1er du protocole facultatif à la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires concernant le règlement obligatoire des différends.

En ce que le moyen dans l'affaire n° 7069 et le moyen dans l'affaire n°7070 sont pris de la violation de ces dispositions, ils sont irrecevables.

Pour le surplus, pour chaque branche du moyen dans les deux affaires, la Cour ne contrôle les dispositions attaquées qu'au regard des normes de référence invoquées dans le moyen que les parties requérantes mentionnent expressément dans leur exposé de la branche en question.

B.2.4 La Cour n'est pas compétente pour contrôler des normes législatives au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec les considérants du préambule qui précède les dispositions d'une directive de l'Union européenne, étant donné que ces considérants n'ont aucune force obligatoire. Ces considérants ne sont qu'un outil permettant d'interpréter les dispositions normatives de cette directive.

En ce que le moyen dans l'affaire n° 7069 et le moyen dans l'affaire n° 7070 sont pris de la violation des considérants 3, 6, 9, 14, 33 et 34 précédant la directive (UE) 2015/637, ils sont irrecevables.

#### *Quant au fond*

B.3.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantissent également le principe d'égalité et de non-discrimination, mais ils n'ajoutent rien aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.2. L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique ».

L'article 4 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Nul ne peut être soumis à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

B.3.3. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 25 de la Constitution dispose :

« La presse est libre; la censure ne pourra jamais être établie; il ne peut être exigé de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs.

Lorsque l'auteur est connu et domicilié en Belgique, l'éditeur, l'imprimeur ou le distributeur ne peut être poursuivi ».



L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 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 ».

L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

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

L'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 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 frontières.

2. La liberté des médias et leur pluralisme sont respectés ».

En ce qu'ils reconnaissent le droit à la liberté d'expression, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 11, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont une portée analogue à celle de l'article 19 de la Constitution, qui reconnaît la liberté de manifester ses opinions en toute matière.

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

B.3.4. L'article 22 de la Constitution dispose :

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

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

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

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

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

L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

L'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de ses communications ».

Le Constituant a recherché la plus grande concordance possible entre l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Doc. parl., Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2*).

La portée de cet article 8 est analogue à celle de la disposition constitutionnelle précitée, de sorte que les garanties que fournissent ces deux dispositions forment un tout indissociable.

B.3.5. L'article 22*bis* de la Constitution dispose :

« Chaque enfant a droit au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle.

Chaque enfant a le droit de s'exprimer sur toute question qui le concerne; son opinion est prise en considération, eu égard à son âge et à son discernement.

Chaque enfant a le droit de bénéficier des mesures et services qui concourent à son développement.

Dans toute décision qui le concerne, l'intérêt de l'enfant est pris en considération de manière primordiale.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent ces droits de l'enfant ».

L'article 24 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur.

2. Tout enfant doit être enregistré immédiatement après sa naissance et avoir un nom.

3. Tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité ».

L'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié ».

L'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.

2. Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

3. Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt ».

B.3.6. L'article 5 de la directive (UE) 2015/637 dispose :

« Une protection consulaire est accordée aux membres de la famille, qui ne sont pas citoyens de l'Union, accompagnant un citoyen non représenté dans un pays tiers, dans la même mesure et dans les mêmes conditions qu'elle serait accordée aux membres de la famille d'un citoyen de l'Etat membre prêtant assistance qui ne sont pas citoyens de l'Union, conformément au droit ou à la pratique national de cet Etat ».

B.3.7. L'article 9 de la directive (UE) 2015/637 dispose :

« La protection consulaire visée à l'article 2 peut notamment comprendre des mesures d'assistance dans les situations suivantes :

a) arrestation ou détention;

- b) fait d'être victime d'un crime ou d'un délit;
- c) accident ou maladie grave;
- d) décès;
- e) besoin d'aide et de rapatriement en situation d'urgence;
- f) besoin de titres de voyage provisoires comme prévu dans la décision 96/409/PESC ».

L'article 5 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (ci-après : la Convention de Vienne) dispose :

« Les fonctions consulaires consistent à :

*a)* protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international;

*b)* favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la présente Convention;

*c)* s'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi et donner des renseignements aux personnes intéressées;

*d)* délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'Etat d'envoi;

*e)* prêter secours et assistance aux ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi;

*f)* agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif, pour autant que les lois et règlements de l'Etat de résidence ne s'y opposent pas;

*g)* sauvegarder les intérêts des ressortissants, personnes physiques et morales, de l'Etat d'envoi, dans les successions sur le territoire de l'Etat de résidence, conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence;

*h)* sauvegarder, dans les limites fixées par les lois et règlements de l'Etat de résidence, les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'Etat d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle à leur égard est requise;

*i)* sous réserve des pratiques et procédures en vigueur dans l'Etat de résidence, représenter les ressortissants de l'Etat d'envoi ou prendre des dispositions afin d'assurer leur représentation appropriée devant les tribunaux ou les autres autorités de l'Etat de résidence pour demander, conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde des droits et intérêts de ces ressortissants lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ils ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts;

*j)* transmettre des actes judiciaires et extra-judiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux accords internationaux en vigueur ou, à défaut de tels accords, de toute manière compatible avec les lois et règlements de l'Etat de résidence;

*k)* exercer les droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'Etat d'envoi sur les navires de mer et sur les bateaux fluviaux ayant la nationalité de l'Etat d'envoi et sur les avions immatriculés dans cet Etat, ainsi que sur leurs équipages;

*l)* prêter assistance aux navires, bateaux et avions mentionnés à l'alinéa k du présent article, ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord et, sans préjudice des pouvoirs des autorités de l'Etat de résidence, faire des enquêtes concernant les incidents survenus au cours de la traversée et régler, pour autant que les lois et règlements de l'Etat d'envoi l'autorisent, les contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins;

*m)* exercer toutes autres fonctions confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'Etat de résidence ou auxquelles l'Etat de résidence ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence ».

B.3.8. L'article 36 de la Convention de Vienne dispose :

« Communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi.

1. Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité :

*a)* les fonctionnaires consulaires doivent avoir la liberté de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et de se rendre auprès d'eux. Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la même liberté de communiquer avec les fonctionnaires consulaires et de se rendre auprès d'eux;

b) si l'intéressé en fait la demande, les autorités compétentes de l'Etat de résidence doivent avertir sans retard le poste consulaire de l'Etat d'envoi lorsque, dans sa circonscription consulaire, un ressortissant de cet Etat est arrêté, incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Toute communication adressée au poste consulaire par la personne arrêtée, incarcérée ou mise en état de détention préventive ou toute autre forme de détention doit également être transmise sans retard par lesdites autorités. Celles-ci doivent sans retard informer l'intéressé de ses droits aux termes du présent alinéa;

c) les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui, dans leur circonscription, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement. Néanmoins, les fonctionnaires consulaires doivent s'abstenir d'intervenir en faveur d'un ressortissant incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention lorsque l'intéressé s'y oppose expressément.

2. Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu, toutefois, que ces lois et règlements doivent permettre la pleine réalisation des fins pour lesquelles les droits sont accordés en vertu du présent article ».

B.3.9. En vertu de l'article 1er de la Convention européenne des droits de l'homme, les dispositions de cette Convention sont applicables à toute personne relevant de la juridiction belge. Une personne sans lien de rattachement avec la Belgique ne relève cependant pas de la juridiction belge par le simple fait qu'elle fait appel à une ambassade belge ou à un consulat belge à l'étranger (CEDH, grande chambre, 5 mai 2020, *M.N. e.a. c. Belgique*). Il convient d'examiner cas par cas si une personne relève de la juridiction belge.

#### *En ce qui concerne la portée de l'assistance consulaire*

B.4. La première branche du moyen dans l'affaire n° 7070 est dirigée contre l'article 10 de la loi du 9 mai 2018, qui insère un nouvel article 78 dans le Code consulaire. Les parties requérantes critiquent le fait que les Belges qui se trouvent, à l'étranger, dans une situation problématique qui n'est pas mentionnée dans la disposition attaquée sont privés d'assistance consulaire.

B.5.1. L'article 1er, 16°, du Code consulaire, tel qu'il a été inséré par la loi du 9 mai 2018, définit l'assistance consulaire comme étant « les fonctions consulaires visées à l'article 5, e), de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, pour ce qui concerne les personnes physiques ». L'assistance consulaire ne couvre donc qu'une partie des fonctions consulaires, à savoir celles qui consistent à « prêter secours et assistance aux ressortissants, [...] de l'Etat d'envoi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54–2989/001, pp. 6-7).

En vertu du nouvel article 76 du Code consulaire, cette assistance consulaire peut être accordée non seulement par les postes consulaires ou consulaires honoraires, mais également par les missions diplomatiques.

En raison de l'exigence de flexibilité, mentionnée en B.1.2, le Code consulaire ne contient pas d'énumération du contenu concret de l'assistance consulaire. L'article 78 attaqué du Code consulaire ne contient qu'une énumération des situations dans lesquelles l'assistance consulaire peut être octroyée :

« L'assistance consulaire concerne les situations suivantes :

- 1° le décès d'un Belge;
- 2° l'accident grave survenu à un Belge;
- 3° le crime grave dont est victime un Belge;
- 4° la disparition inquiétante d'un Belge;
- 5° l'arrestation ou la détention d'un Belge;
- 6° la situation de détresse extrême dans laquelle se trouve un Belge;
- 7° la crise consulaire majeure;
- 8° l'enlèvement international d'enfants lorsque l'enfant et/ou un des parents de celui-ci sont Belges.

Le Roi règle les modalités pratiques d'octroi de l'assistance consulaire dans ces différentes situations ».

Cette liste des huit situations dans lesquelles l'assistance consulaire peut être octroyée s'inspire de l'article 9 de la directive (UE) 2015/637 et de la pratique consulaire de la Belgique (*ibid.*, p. 9).



B.5.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la loi du 9 mai 2018 ne confère pas aux Belges et aux citoyens de l'Union non représentés qui se trouvent à l'étranger un droit subjectif à l'assistance consulaire. Elle codifie uniquement la pratique consulaire existante en vue d'informer et de responsabiliser les voyageurs belges.

B.5.3. L'absence d'un droit subjectif à l'assistance consulaire tient à la nature des fonctions consulaires, aux principes de droit international qui sont applicables dans ce contexte et aux circonstances concrètes dans lesquelles une demande d'assistance consulaire est faite.

Étant donné que l'assistance consulaire est toujours octroyée sur le territoire d'un autre État, il convient de respecter la souveraineté de cet État. Les autorités belges ne peuvent pas exercer leur autorité sur le territoire de l'État de séjour, ne peuvent pas s'immiscer dans les matières intérieures de cet État et doivent en tout temps respecter ses lois (CPJI, *Lotus (France c. Turquie)*, 7 septembre 1927, *Rec.* 1927, pp. 18-19). Un droit subjectif à l'assistance consulaire à l'égard de l'État d'envoi serait difficilement compatible avec cette souveraineté, étant donné que la possibilité de fournir cette assistance est souvent tributaire du consentement de l'État de résidence.

Par ailleurs, l'octroi de l'assistance consulaire dépend toujours de la situation concrète dans laquelle se trouve le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté qui demande cette assistance. Ainsi, il convient de prendre en compte le principe, consacré par l'article 77 du Code consulaire, selon lequel l'octroi de l'assistance consulaire ne peut porter atteinte à la sécurité personnelle des collaborateurs du poste consulaire. Il faut en outre toujours tenir compte des moyens logistiques et budgétaires dont dispose le poste consulaire.

Enfin, l'assistance consulaire est toujours subsidiaire à l'assistance fournie par les tiers. Le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté ne peut, sauf en cas d'urgence, recourir à l'assistance consulaire que si son propre réseau ne peut lui fournir l'assistance requise. L'article 82 du Code consulaire mentionne à cet égard l'employeur, les assurances, les mutuelles, les tour-opérateurs, les compagnies de transport et les proches.

B.5.4. L'absence d'un droit subjectif à l'assistance consulaire à l'égard de l'État d'envoi est également conforme à l'interprétation de l'article 36, paragraphe 1, de la Convention de Vienne dans la jurisprudence de la Cour internationale de justice. En vertu de cette interprétation, l'article 36, paragraphe 1, de la Convention de Vienne crée uniquement des engagements entre les États et des droits subjectifs à l'égard de l'État de résidence (CIJ, *LaGrand (Allemagne c. États-Unis)*, 27 juin 2001, *Rec.* 2001, p. 466, § 77; CIJ, *Avena e.a. (Mexique c. États-Unis)*, 31 mars 2004, *Rec.* 2004, p. 12, § 76).

La Cour de cassation a jugé en ce sens en ce qui concerne l'interprétation des articles 5, a) et e), et 36 de la Convention de Vienne :

« Ces dispositions, qui ne reconnaissent qu'en faveur de l'État d'envoi et de ses ressortissants des droits qu'ils peuvent invoquer contre l'État de résidence, qui en est le seul débiteur, n'imposent en revanche pas à l'État d'envoi l'obligation de prêter l'assistance consulaire à l'un de ses ressortissants et ne confère pas à ce dernier le droit de la lui réclamer.

Si la circonstance que ce ressortissant subisse dans l'État de résidence des atteintes graves à son intégrité physique ou morale ou endure des traitements réprimés par des dispositions impératives du droit international général, au sens de l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, oblige l'État d'envoi à mettre en œuvre les mesures qu'il juge appropriées pour tenter de mettre fin à cette situation, elle ne crée pas pour lui l'obligation de déclencher la protection consulaire en faveur de ce ressortissant » (Cass., 29 septembre 2017, C.15.0269.F).

B.6.1. La directive (UE) 2015/637 vise à établir les mesures de coopération et de coordination nécessaires entre États membres pour faciliter davantage la protection consulaire des citoyens de l'Union non représentés. Ces mesures devraient accroître la sécurité juridique ainsi que la bonne coopération et la solidarité entre les autorités consulaires.

Cette directive met en œuvre l'article 20, paragraphe 2, c), et l'article 23 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui prévoient que les États membres doivent accorder la protection consulaire aux citoyens de l'Union non représentés aux mêmes conditions qu'à leurs propres ressortissants. Aux termes du cinquième considérant de son préambule, cette directive ne porte pas atteinte à la compétence des États membres de déterminer l'étendue de la protection devant être accordée à leurs propres ressortissants.

B.6.2. L'article 9 de la directive (UE) 2015/637 définit le champ d'application de la protection consulaire qui peut être accordée en vertu de cette directive, en vue de déterminer les mesures de coordination et de coopération nécessaires. En vertu du quatorzième considérant de son préambule, il s'agit des situations courantes dans lesquelles les États membres octroient la protection consulaire à leurs propres ressortissants.

B.6.3. La simple circonstance que la portée de la protection consulaire mentionnée dans l'article 78, attaqué, du Code consulaire n'est pas identique à la portée mentionnée dans l'article 9 de la directive (UE) 2015/637 ne permet dès lors pas de déduire que cette disposition législative violerait cette disposition de la directive.

B.7.1. Comme il est dit en B.1.2, la loi du 9 mai 2018 poursuit des objectifs de sécurité juridique, de prévisibilité, de flexibilité et de responsabilisation.

L'article 78, attaqué, du Code consulaire est pertinent pour réaliser l'équilibre entre la sécurité juridique et la flexibilité, étant donné qu'il contient une énumération des situations dans lesquelles l'assistance consulaire peut être octroyée, alors que sa formulation laisse suffisamment de latitude pour prendre en compte les circonstances spécifiques de chaque espèce.

B.7.2. Le fait que la maladie, à l'étranger, d'un Belge ou d'un citoyen de l'Union non représenté ne figure pas dans cette énumération est pertinent à la lumière de l'objectif du législateur consistant à éviter les attentes irréalistes de certains voyageurs. Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard que l'assistance consulaire ne peut être considérée comme le prolongement du système social belge, étant donné qu'elle n'est pas organisée comme une assurance maladie dans laquelle les risques sont « mutualisés » sur la base d'un système de contributions (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54–2989/001, p. 39).

Le fait que les infractions légères dont un Belge ou un citoyen de l'Union non représenté peut être victime à l'étranger ne font pas davantage partie de cette énumération est pertinent à la lumière de l'objectif du législateur consistant à utiliser efficacement les moyens financiers et humains des postes consulaires. Les travaux préparatoires précisent à cet égard que les postes consulaires n'ont ni les moyens ni pour vocation d'intervenir dans le cadre de tout incident dont un Belge pourrait être victime à l'étranger (*ibid.*).

La disposition attaquée permet par ailleurs de fournir malgré tout une assistance consulaire dans de telles situations si elles deviennent « des situations de détresse extrême » au sens de l'article 78, 6°, du Code consulaire.

B.7.3. Le fait que la nécessité d'un rapatriement ne fasse pas davantage partie de cette énumération est pertinent au regard du but du législateur consistant à éviter les abus et à garantir la subsidiarité de l'assistance consulaire (*ibid.*). Par ailleurs, le rapatriement est avant tout une mesure qui peut être prise dans les situations visées par la disposition attaquée, plutôt qu'une situation dans laquelle l'assistance consulaire peut être octroyée.

B.8.1. Eu égard au contexte international complexe dans lequel les postes consulaires opèrent et aux restrictions budgétaires auxquelles la représentation consulaire est nécessairement soumise, le législateur bénéficie d'une marge d'appréciation étendue.

Il ne saurait par conséquent lui être reproché de seulement codifier la pratique existante, sans étendre l'assistance consulaire existante.

B.8.2. L'article 78 attaqué énumère huit circonstances dans lesquelles l'assistance consulaire peut être accordée. Comme il est dit en B.1.2, ces circonstances correspondent au niveau moyen de l'assistance consulaire que les États membres de l'Union européenne octroient à leurs ressortissants à l'étranger.

B.8.3. Le fait que certaines de ces circonstances soient formulées de manière générale, eu égard au but de flexibilité poursuivi par le législateur, ne signifie pas qu'elles sont à ce point vagues qu'elles peuvent donner lieu à des décisions arbitraires.

Lorsqu'un Belge ou un citoyen de l'Union non représenté se trouve, à l'étranger, dans une situation où son intégrité physique est en danger, il s'agit en effet toujours d'une « situation de détresse extrême » au sens des articles 78, 6°, et 90 du Code consulaire. En pareil cas, l'assistance consulaire doit être octroyée, compte tenu des possibilités propres au contexte dans lequel cette situation se présente et pour autant que l'organisation ou l'exécution de celle-ci ne compromette pas la sécurité personnelle des membres du poste consulaire.

De même, la notion de « crime grave » au sens de l'article 78, 3°, du Code consulaire n'est pas à ce point vague qu'elle permet que des décisions arbitraires soient prises. En vertu de l'article 16 de l'arrêté royal du 22 avril 2019 « déterminant les modalités pratiques d'octroi de l'assistance consulaire dans les situations visées à l'article 78, alinéa 1er, de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire », le poste consulaire doit, afin d'évaluer la gravité de l'infraction, tenir compte des répercussions psychiques et physiques pour la victime et son entourage.

Par ailleurs, la décision du poste consulaire d'octroyer ou non l'assistance consulaire est un acte administratif individuel, qui doit dès lors être expressément et dûment motivé. Cette motivation peut être contestée par l'intéressé auprès de la section du contentieux administratif du Conseil d'État, dans le cadre d'un recours en annulation, ou auprès du juge judiciaire, notamment dans le cadre d'une action en responsabilité.

B.8.4. Enfin, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, la disposition attaquée n'établit aucune discrimination à l'égard des Belges les plus démunis qui se trouvent à l'étranger. En effet, ceux-ci se trouvent généralement plus rapidement dans une situation qui doit être qualifiée de « situation de détresse extrême », alors que les Belges moins démunis peuvent plus rapidement faire appel à l'aide de leur propre réseau.

B.9. Le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa première branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne l'exclusion de l'assistance consulaire pour les membres non belges de la famille de Belges, les membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes des citoyens de l'Union, les réfugiés et les apatrides*

B.10. La première branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 sont dirigées contre l'article 7 de la loi du 9 mai 2018, qui insère un nouvel article 75 dans le Code consulaire. Les parties requérantes critiquent le fait que la protection consulaire est réservée aux personnes de nationalité belge et aux citoyens de l'Union non représentés, de sorte que les membres non belges de la famille de Belges ou les membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes des citoyens de l'Union, de même que les réfugiés et les apatrides, n'entrent pas en considération pour bénéficier de l'assistance consulaire de la part des postes consulaires belges à l'étranger.

B.11. L'article 75 du Code consulaire dispose :

« L'assistance consulaire est exclusivement réservée aux Belges et aux citoyens de l'Union non représentés dans des pays tiers assimilés aux Belges pour ce qui concerne l'octroi de l'assistance. C'est en ce sens qu'il faudra comprendre ' Belge ' dans les articles subséquents, à l'exception de l'article 92 ».

Les travaux préparatoires de la loi du 9 mai 2018 précisent à cet égard :

« L'article 75 réserve l'assistance consulaire aux seuls nationaux Belges et aux citoyens européens non représentés sauf pour ce qui concerne l'article 92, lequel porte sur certaines approches de règlement des enlèvements parentaux qui n'entrent pas dans le champ de la Directive »

et

« Il est à noter que la Belgique ne fournit pas d'assistance consulaire aux conjoints ou partenaires non européens, sinon en situation de crise consulaire majeure » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 8).

B.12.1. En vertu des principes de souveraineté et de non-ingérence mentionnés en B.5.3, les postes consulaires belges à l'étranger peuvent uniquement accomplir des actes pour lesquels ils disposent d'un pouvoir de juridiction en vertu du droit international et qui ne sont pas interdits par le droit de l'État de résidence.

L'article 5, e), de la Convention de Vienne autorise uniquement les postes consulaires belges à octroyer une assistance consulaire à leurs propres ressortissants. L'octroi de l'assistance consulaire aux ressortissants d'autres États souverains excède dès lors le pouvoir de juridiction belge, à moins que d'autres règles de droit international constituent un fondement particulier pour l'octroi de l'assistance consulaire à des catégories spécifiques de personnes.

B.12.2. Les postes consulaires belges doivent en outre respecter la souveraineté d'autres États que l'État de résidence. Il appartient en principe exclusivement à ces autres États de déterminer les cas dans lesquels ils accordent une assistance consulaire à l'étranger à leurs ressortissants nationaux.

Les postes consulaires belges s'immisceraient dans les affaires intérieures de ces autres États en octroyant une assistance consulaire à leurs ressortissants, en dépit de la décision de ces États de ne pas octroyer d'assistance consulaire.

B.12.3. En vertu de l'article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/637, les ambassades ou consulats belges doivent octroyer l'assistance consulaire aux citoyens de l'Union non représentés aux mêmes conditions que l'assistance consulaire octroyée aux Belges.

B.12.4. La disposition attaquée respecte les principes de souveraineté et de non-ingérence en alignant les compétences des postes consulaires belges à l'étranger sur les limites qui découlent des dispositions précitées de droit international et de droit européen.

*L'exclusion de l'assistance consulaire pour les membres de la famille*

B.13.1. La disposition attaquée établit une différence de traitement entre, d'une part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés et, d'autre part, les membres non belges de la famille de Belges ou les membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union.

Bien que les Belges et les citoyens de l'Union non représentés ne disposent pas davantage d'un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée exclut les membres de leur famille qui ne sont pas, respectivement, belges ou citoyens de l'Union de toute assistance consulaire fournie par les postes consulaires belges à l'étranger.

B.13.2. La disposition attaquée repose sur un critère objectif, à savoir la possession de la nationalité belge ou de la nationalité d'un État membre de l'Union européenne non représenté.

Ce critère de distinction est également pertinent à la lumière de l'ambition consistant à concilier les principes de souveraineté et de non-intervention avec l'article 5, e), de la Convention de Vienne et avec l'article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/637. Par ailleurs, la disposition attaquée est également pertinente à la lumière des objectifs de prévention et de responsabilisation poursuivis par la loi du 9 mai 2018.

B.13.3. La disposition attaquée n'a pas pour conséquence que les membres non belges de la famille de Belges et les membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union sont entièrement privés d'assistance consulaire. En effet, ces membres de la famille peuvent s'adresser aux postes consulaires ou consulaires honoraires de l'État dont ils sont ressortissants.



Comme il est précisé dans les travaux préparatoires, la pratique belge codifiée par la loi du 9 mai 2018 est par ailleurs établie en ce sens que les consulats belges octroient néanmoins une assistance consulaire aux membres non belges de la famille de Belges et aux membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, en cas de « situation de crise consulaire majeure » au sens des articles 78, 7<sup>o</sup>, et 91 du Code consulaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 8).

B.14.1. Le droit au respect de la vie privée et familiale et l'obligation de prendre en compte de manière primordiale, pour toutes décisions concernant un enfant, l'intérêt de celui-ci n'impliquent pas le droit à l'assistance consulaire pour les personnes qui n'ont pas la nationalité belge ou celle d'un État membre de l'Union européenne non représenté.

Les obligations positives qui découlent de ces droits fondamentaux doivent certes être respectées par les autorités belges lorsqu'elles disposent d'un pouvoir de juridiction, mais elles n'étendent pas le pouvoir de juridiction belge aux situations dans lesquelles les autorités belges ne peuvent intervenir en vertu des règles de droit international applicables.

Pour autant que les autorités belges détiennent un pouvoir de juridiction, elles sont par ailleurs libres de choisir les moyens de se conformer à ces obligations positives, sans qu'il faille à cet égard mettre en œuvre l'assistance consulaire.

B.14.2. L'article 5 de la directive (UE) 2015/637 ne contient pas davantage un droit à l'assistance consulaire pour les membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union. Cette disposition exige uniquement que ces membres de la famille ne soient pas lésés par rapport aux membres de la famille d'un Belge qui ne possèdent pas eux-mêmes la nationalité belge.

Étant donné que la disposition attaquée exclut en principe de l'assistance consulaire les membres non belges de la famille d'un Belge, l'article 5 de la directive (UE) 2015/637 ne crée pas de droits pour les membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union à l'égard des postes consulaires belges.

B.14.3. En ce qu'ils portent sur l'exclusion des membres non belges de la famille de Belges et des membres de la famille de citoyens de l'Union non représentés qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union, le moyen dans l'affaire n° 7069, en sa première branche, et le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa deuxième branche, ne sont pas fondés.

*L'exclusion de l'assistance consulaire pour les réfugiés et les apatrides*

B.15.1. Les réfugiés au sens l'article 1, A, paragraphe 2, de la Convention internationale relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après : la Convention relative au statut des réfugiés) ne peuvent généralement pas utilement recourir à l'assistance consulaire fournie par les postes consulaires du pays dont ils ont la nationalité, étant donné qu'ils ont précisément fui ce pays parce qu'ils craignent d'y être persécutés.

Les apatrides au sens de l'article 1er de la Convention relative au statut des apatrides, signée à New York, le 28 septembre 1954 (ci-après : la Convention relative au statut des apatrides) ne peuvent pas davantage prétendre à l'assistance consulaire des postes consulaires du pays dont ils ont la nationalité, étant donné qu'ils ne disposent de la nationalité d'aucun pays.

B.15.2. Pour les réfugiés reconnus en Belgique, la Belgique tient son pouvoir de juridiction de l'article 25, paragraphe 1, de la Convention relative au statut des réfugiés, qui dispose :

« Lorsque l'exercice d'un droit par un réfugié nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les Etats Contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni soit par leurs propres autorités, soit par une autorité internationale ».

Pour les apatrides qui résident sur le territoire belge, la Belgique tient son pouvoir de juridiction de l'article 25, paragraphe 1, de la Convention relative au statut des apatrides, qui dispose :

« Lorsque l'exercice d'un droit par un apatride nécessiterait normalement le concours d'autorités étrangères auxquelles il ne peut recourir, les États contractants sur le territoire desquels il réside veilleront à ce que ce concours lui soit fourni par leurs propres autorités ».

B.15.3. L'article 75, attaqué, du Code consulaire doit être interprété en ce sens que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique relèvent de la notion de « Belges » au sens de cette disposition.

B.16.1. La disposition attaquée ne permet en revanche pas aux postes consulaires belges établis à l'étranger d'octroyer également une assistance consulaire aux réfugiés qui n'ont pas été reconnus comme réfugiés politiques par les autorités belges compétentes ou aux apatrides qui ne résident pas en Belgique.

En ce sens, la disposition attaquée crée une différence de traitement entre des catégories de réfugiés entre elles et entre des catégories d'apatrides entre elles.

Bien que les réfugiés qui ont été reconnus comme réfugiés politiques par les autorités belges compétentes ou les apatrides qui résident en Belgique ne disposent pas non plus d'un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée exclut les autres réfugiés et apatrides de toute assistance consulaire fournie par les postes consulaires belges à l'étranger.

B.16.2. Cette différence de traitement est toutefois justifiée par la circonstance que la Belgique dispose uniquement d'un pouvoir de juridiction à l'égard des réfugiés reconnus par les autorités belges compétentes et à l'égard des apatrides qui résident en Belgique, mais non à l'égard des autres catégories de réfugiés et d'apatrides.

B.16.3. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.15.3, le moyen dans l'affaire n° 7069, en sa première branche, et le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa deuxième branche, ne sont pas fondés en ce qu'ils concernent l'exclusion de l'assistance consulaire pour les réfugiés et les apatrides.

*Les journalistes*

B.17.1. Les différences de traitement mentionnées en B.13.1 et B.16.1 sont également justifiées en ce qu'elles portent sur les journalistes qui n'ont pas la nationalité belge, qui n'ont pas été reconnus comme réfugiés par les autorités compétentes belges et qui ne sont pas apatrides et ne résident pas en Belgique. Aucune disposition de droit international ne confère en effet aux autorités belges le pouvoir de juridiction d'octroyer une assistance consulaire aux journalistes dont le seul lien avec la Belgique réside dans le fait qu'ils disposent d'une accréditation belge de journaliste.

B.17.2. Le moyen dans l'affaire n° 7069, en sa première branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne l'exclusion de l'assistance consulaire pour les Belges ayant une double nationalité dans le pays de leur autre nationalité*

B.18. La deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la troisième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 sont dirigées contre l'article 11 de la loi du 9 mai 2018, qui insère un nouvel article 79 dans le Code consulaire. Les parties requérantes critiquent le fait que les postes consulaires belges n'octroient pas d'assistance consulaire aux Belges ayant une double nationalité dans l'État de résidence dont ils sont également ressortissants.

B.19. L'article 79 du Code consulaire dispose :

« Ne peuvent prétendre à l'assistance consulaire les Belges qui possèdent aussi la nationalité de l'Etat dans lequel l'assistance consulaire est demandée, lorsque le consentement des autorités locales est requis ».

Au cours des travaux préparatoires, il a été exposé ce qui suit :

« L'assistance consulaire s'exécute dans le respect de la souveraineté de l'État d'accréditation. En effet, le champ d'application du Chapitre XIII se situe hors des frontières de la Belgique, dans un contexte international, où s'exerce la souveraineté de différents États. Dans un certain nombre de situations, l'assistance consulaire ne peut être accordée qu'avec le consentement de l'État d'accréditation : ainsi, il n'est pas concevable de réaliser une visite consulaire à un prisonnier, voire même de communiquer avec lui, sans l'autorisation des autorités de l'État d'accréditation. Dans certains cas, l'intervention consulaire peut viser à influencer une décision des autorités de l'État d'accréditation, ainsi dans les questions de libération conditionnelle. La reconnaissance d'un droit subjectif dans le chef d'un binational belge, dans ces situations, générerait des obligations dans le chef de l'autorité consulaire belge, dont l'accomplissement dépendrait essentiellement du bon vouloir d'autorités étrangères, un élément sur lequel la Belgique n'a pas de contrôle.

Dans le contexte international, le principe de non-ingérence dans les affaires internes prévaut, particulièrement en ce qui concerne l'administration de ses citoyens. Certains types d'assistance consulaire à un binational qui possède la nationalité de l'État d'accréditation, sont perçus dans un grand nombre d'États comme une ingérence dans leurs affaires intérieures. Aussi, certains types d'assistance à un binational dans le pays dont il possède la nationalité peuvent avoir un impact négatif sur les relations diplomatiques entre les deux pays. Ainsi, le traitement de binationaux comme de 'simples' nationaux, peut se heurter à l'existence d'une double allégeance en matière de défense : il y a lieu de s'interroger sur la légitimité et l'impact d'une intervention consulaire au profit d'un binational accusé ou condamné pour désertion ou trahison dans son autre État de nationalité. Il se heurtera aussi à l'existence d'une forme de discrimination positive en matière de justice : généralement, les États n'extradent pas leurs nationaux, aussi un binational peut-il invoquer son autre nationalité pour ne pas être extradé vers la Belgique dès lors qu'il a trouvé refuge dans son autre pays de nationalité. Enfin, dans des dossiers liés au terrorisme, l'intervention au profit d'un binational possédant la nationalité de l'État de détention, peut envoyer des signaux ambigus de nature à compromettre la coopération interétatique dans ce domaine. Ce risque est d'autant plus aigu que, dans ce genre d'affaires, des tentatives d'instrumentalisation du service consulaire ne sont pas à exclure. Par ailleurs, du point de vue opérationnel, il n'est pas exclu que les efforts déployés en faveur du binational aient l'effet inverse que celui escompté, ce dont le poste consulaire sur place est le mieux à même de juger. C'est la raison pour laquelle c'est au Service Public Fédéral Affaires étrangères qu'il revient de juger de l'opportunité d'approcher l'État d'accréditation, en vue d'une telle intervention consulaire.

L'exception par excellence à cette règle de non-ingérence est bien entendu le respect des droits de l'homme, dimension codifiée internationalement et qui connaît ses propres mécanismes et structures, distincts du processus bilatéral de l'assistance consulaire. La limitation de l'assistance consulaire à un binational dans l'État dont il possède également la nationalité, n'exclut donc aucunement la possibilité pour le poste consulaire ou diplomatique d'octroyer l'assistance humanitaire si elle constate que les droits de l'homme du binational ne sont pas respectés.

Ce n'est que dans l'État d'accréditation dont il possède la nationalité, qu'un binational ne pourra prétendre à l'entièreté du service consulaire. Un binational belgo-américain, par exemple, pourra prétendre à la même assistance consulaire belge en Angola qu'un compatriote ne possédant que la nationalité belge. En fait, ce binational pourra bénéficier de l'assistance consulaire de la Belgique, même si la mission américaine lui octroie simultanément une assistance consulaire.

Une autre règle internationale fondamentale est la réciprocité. Dès lors que la Belgique s'autoriserait systématiquement à intervenir dans la relation entre un État et un de ses sujets, sous prétexte que ce sujet possède aussi la nationalité belge, elle s'exposerait à voir des États tiers intervenir dans la relation entre la Belgique et les Belges possédant également sa nationalité, ce que nous ne jugeons pas opportun.

Enfin, il est à noter que l'article 4 de la Convention de La Haye du 12 avril 1930 'concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité', à laquelle la Belgique est partie, prévoit qu'« un État ne peut exercer sa protection diplomatique au profit de ses nationaux à l'encontre d'un État dont celui-ci est aussi le ressortissant. » » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, pp. 9-11).

B.20 Il découle des principes de souveraineté et de non-ingérence, mentionnés en B.5.3, que l'État de résidence dont le Belge ayant une double nationalité est également ressortissant, peut considérer la nationalité attribuée par cet État comme la nationalité dominante pour tous les actes légaux et illégaux accomplis par l'intéressé sur son territoire. Si, en pareilles circonstances, les postes consulaires belges octroient néanmoins une assistance consulaire, l'État de résidence peut considérer cette assistance comme une ingérence dans ses affaires intérieures, même si l'intéressé possède aussi la nationalité belge.

B.21.1. La disposition attaquée, qui codifie la pratique consulaire belge dans ce domaine, établit une différence de traitement entre les Belges ayant une double nationalité, selon qu'ils veulent recourir à l'assistance consulaire dans le pays dont ils sont également ressortissants ou dans un autre pays. Elle crée également une différence de traitement entre les Belges n'ayant qu'une seule nationalité et les Belges ayant une double nationalité.

Bien que les Belges ayant uniquement la nationalité belge et les Belges ayant une double nationalité qui veulent recourir à une assistance consulaire dans un autre pays que celui dont ils sont ressortissants ne disposent pas d'un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée exclut les Belges ayant une double nationalité de certaines formes d'assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils sont également ressortissants.

B.21.2. La disposition attaquée poursuit l'objectif d'information mentionné en B.1.2. Elle avertit en effet les Belges ayant une double nationalité qui se rendent dans le pays dont ils sont également ressortissants que les postes consulaires belges ne peuvent pas dans toutes les circonstances leur fournir une assistance consulaire dans cet État. Certaines formes d'octroi de l'assistance consulaire sont en effet tributaires du consentement de cet État de résidence et celui-ci pourrait être plus enclin à refuser l'assistance consulaire si l'intéressé est également son ressortissant.

B.21.3. La disposition attaquée ne prive pas les Belges qui ont une double nationalité de toute assistance consulaire dans l'État de résidence dont ils ont également la nationalité. Elle ne le fait que pour les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le « consentement des autorités locales est requis ».

Étant donné que la portée de la disposition attaquée est ainsi liée à l'hypothèse dans laquelle le principe de non-ingérence est le plus apparent à l'égard des Belges ayant une double nationalité, cette disposition est pertinente pour atteindre l'objectif poursuivi.

B.21.4. La disposition attaquée est uniquement applicable lorsqu'un Belge ayant une double nationalité se trouve dans le pays dont il est également ressortissant. En revanche, elle ne l'exclut nullement de l'assistance consulaire lorsqu'il se trouve dans un autre pays.

Dans le pays dont il a également la nationalité, elle ne l'exclut pas non plus des formes d'assistance consulaire pour lesquelles le consentement de l'État de résidence n'est pas requis.

B.21.5. Compte tenu de la marge d'appréciation étendue dont il dispose en matière d'assistance consulaire, le législateur a pu prendre en compte le fait que l'octroi de l'assistance consulaire peut, en pareil cas, compromettre les relations diplomatiques avec cet État de résidence. Il a également pu prendre en compte le fait qu'il ne serait pas souhaitable qu'en vertu du principe de réciprocité, d'autres États octroient également en Belgique une assistance consulaire à leurs ressortissants qui possèdent aussi la nationalité belge. La différence de traitement n'est dès lors pas sans justification raisonnable.

B.21.6. Le moyen dans l'affaire n° 7069, en sa deuxième branche, et le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa troisième branche, ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne l'exclusion de l'assistance consulaire pour les personnes qui se trouvent dans une zone à risque*

B.22. La troisième branche du moyen dans l'affaire n° 7069 et la quatrième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 sont dirigées contre l'article 15 de la loi du 9 mai 2018, qui insère un nouvel article 83 dans le Code consulaire. Les parties requérantes critiquent le fait que les postes consulaires belges n'octroient pas d'assistance consulaire aux Belges qui se rendent dans une zone à risque.

B.23. L'article 83 du Code consulaire dispose :

« Ne peuvent pas prétendre à l'assistance consulaire dans le cadre des situations décrites à l'article 78, les Belges qui :

1° se sont rendus dans une région pour laquelle un avis de voyage du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement déconseille tout voyage;

2° se sont rendus dans une région où sévit un conflit armé;

3° n'ont pas donné suite à l'appel du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement de quitter la région où ils séjournent;

4° prennent des risques démesurés, sans s'assurer en conséquence ».



Les travaux préparatoires précisent à cet égard :

« Cet article vise à responsabiliser le citoyen lorsque celui-ci choisit d'ignorer l'avis de voyage ou de se rendre délibérément dans des zones en situation de guerre.

Ces zones étant clairement balisées comme ' hors assistance consulaire ', le voyageur ne peut s'attendre, dans ce cas, à ce que l'État – et donc la collectivité – assume les conséquences de ce choix personnel.

Il en va de même lorsque le citoyen choisit de ne pas s'assurer en conséquence lorsqu'il entreprend par exemple un trekking dans l'Himalaya ou la traversée du Sahara à moto.

Il s'agit ici plutôt de mettre le voyageur devant ses responsabilités, que de lui refuser d'office toute intervention consulaire. Ce n'est pas parce que le citoyen ne peut prétendre à une telle assistance qu'il ne la recevra pas. Ainsi l'assistance consulaire peut tout de même être accordée, après concertation avec les services compétents et particulièrement les services de renseignements, la police fédérale et l'OCAM dès lors que la personne à secourir défendrait les intérêts convergents avec ceux de la Belgique, ou lorsque l'intervention consulaire pourrait contribuer à la manifestation de la vérité dans une affaire pénale » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 12).

B.24.1. La disposition attaquée mentionne quatre situations dans lesquelles un Belge ou un citoyen de l'Union non représenté adopte à l'étranger un comportement à risque, bien qu'il doive connaître le risque encouru. Dans deux des quatre situations, l'intéressé a même été expressément et préalablement informé de l'existence de ce risque par les autorités belges compétentes.

La disposition attaquée mentionne que celui qui adopte un tel comportement à risque « ne peut prétendre à » l'assistance consulaire. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.23 que, même dans ce cas, l'assistance consulaire n'est pas exclue et que les postes consulaires examinent malgré tout, en étroite collaboration avec d'autres autorités belges, quelle assistance peut encore être offerte.

B.24.2. La disposition attaquée établit une différence de traitement entre, d'une part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui ont recours à l'assistance consulaire dans une situation qui n'est pas définie comme l'un des quatre comportements à risque et, d'autre part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui ont recours à l'assistance consulaire et entrent dans le champ d'application de la disposition attaquée.

Bien que les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui n'ont pas adopté un comportement à risque ne puissent pas non plus faire valoir un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée implique que l'octroi d'une assistance consulaire est moins probable pour les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui ont adopté un comportement à risque défini dans la disposition attaquée.

B.24.3. La disposition attaquée poursuit les objectifs d'information et de responsabilisation mentionnés en B.1.2. Elle entend plus précisément éviter que les Belges se trouvant à l'étranger nourrissent des attentes irréalistes concernant l'assistance qui peut leur être octroyée lorsqu'ils rencontrent, à l'étranger, des problèmes dans une zone à risque en raison de leur propre comportement dangereux.

Le contexte dans lequel la disposition attaquée est applicable est également le contexte dans lequel l'article 77 du Code consulaire est le plus pertinent. En vertu de cette disposition, les chefs de poste tiennent compte de la sécurité personnelle des membres de leur personnel dans l'organisation et l'exécution de l'assistance consulaire.

Dans un tel contexte, les objectifs qui sont poursuivis par la disposition attaquée sont d'autant plus légitimes.

B.24.4. La différence de traitement que la disposition attaquée établit repose sur un critère objectif. En effet, cette disposition est uniquement applicable dans les quatre situations qui y sont décrites de manière claire et univoque.

Le critère de distinction est également pertinent pour atteindre le but poursuivi, étant donné que la disposition attaquée rappelle au voyageur ses responsabilités dans les situations où son comportement à risque peut avoir les conséquences les plus extrêmes pour sa sécurité personnelle et celle des collaborateurs des postes consulaires qui tenteraient de l'assister.

B.24.5. Même dans ces situations, les postes consulaires examinent néanmoins quelle assistance ils peuvent malgré tout octroyer, en étroite collaboration avec, notamment, les services de renseignement, les services de police et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace.

Aux termes des travaux préparatoires, cette assistance est octroyée en premier lieu aux Belges et aux citoyens de l'Union non représentés qui, pour des raisons professionnelles, doivent séjourner dans une zone à risque à l'étranger, comme les journalistes et les collaborateurs d'organisations humanitaires (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/003, p. 6). En effet, ces personnes défendent des intérêts qui sont analogues aux intérêts belges (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 12).

B.24.6. Dans les quatre situations mentionnées dans la disposition attaquée, il s'agit, sur le terrain, souvent d'une situation complexe et instable, dans laquelle il est difficile d'évaluer si une assistance consulaire peut être octroyée en toute sécurité. Il n'est pas manifestement déraisonnable que les Belges ou les citoyens de l'Union non représentés qui prennent, à l'étranger, des risques injustifiés ne puissent pas toujours, en pareille situation, prétendre à l'assistance consulaire.

B.24.7. Le moyen dans l'affaire n° 7069, en sa troisième branche, et le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa quatrième branche, ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne l'assistance consulaire aux Belges détenus à l'étranger*

B.25. La cinquième branche du moyen dans l'affaire n° 7070 est dirigée contre l'article 21 de la loi du 9 mai 2018, qui insère un nouvel article 89 dans le Code consulaire. Les parties requérantes critiquent le fait qu'aucune assistance consulaire n'est octroyée aux Belges qui sont détenus en prison dans l'Union européenne et aux Belges qui font l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique.

B.26 L'article 89 du Code consulaire dispose :

« Lorsque le poste a connaissance de l'arrestation ou de la détention d'un Belge, il rapporte cette information dans les meilleurs délais à l'administration centrale du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, qui informe les proches, à la demande du Belge concerné.

Lorsque le Belge arrêté ou détenu est incapable, le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement informe les proches de sa propre initiative.

Le Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement signale l'arrestation ou la détention aux autorités judiciaires belges si les faits touchent à la sécurité publique de la Belgique.

Le Roi détermine dans quels autres cas l'arrestation et la détention seront signalées aux autorités judiciaires belges.

Le poste veille à ce que les droits de la défense du Belge arrêté ou détenu soient respectés et que les conditions de son arrestation ou de sa mise en détention soient conformes aux normes internationales en la matière et compatibles avec les droits de l'homme.

Le poste ne fournit pas d'avis juridique au Belge arrêté ou détenu.

Le poste peut fournir au Belge et à ses proches les informations suivantes :

- 1° les traités existants entre la Belgique et l'Etat où a eu lieu l'arrestation ou la détention;
- 2° une liste d'avocats.

Si la détention a lieu dans un pays hors de l'Union européenne, et si le Belge concerné le souhaite, le poste lui rend visite selon les modalités définies par le Roi.

Lorsque l'arrestation ou la détention d'un Belge est effectuée par l'autorité étrangère à la requête des autorités judiciaires belges, ou lorsque le Belge arrêté ou détenu fait l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique, le poste peut s'abstenir de fournir l'assistance consulaire prévue ».

Les travaux préparatoires indiquent à cet égard :

« Pour ce qui concerne les visites aux détenus, l'article part du principe que l'Union européenne constitue un espace de citoyenneté européenne, avec des systèmes carcéraux respectant les mêmes normes; dans ce cadre, il n'est pas prévu de visites consulaires aux détenus belges incarcérés dans l'Union.

Ce qui n'exclut pas qu'elles puissent avoir lieu, lorsque le poste juge qu'une situation spécifique le requiert.

En dehors de l'Union, et avec l'accord explicite du détenu, le poste accomplira des visites consulaires auprès de celui-ci selon des modalités et une fréquence à déterminer en fonction des réalités locales, et de la situation du détenu : conditions d'isolement, longueur de la peine...

L'article permet d'échapper pour une bonne part à l'ambiguïté qui verrait l'État belge, représenté par le poste de carrière, à la fois réclamer de l'État d'accréditation l'arrestation d'un Belge pour ensuite prêter assistance au détenu dans ses démêlés judiciaires sur place.

Toutefois, il est recouru au verbe ' pouvoir ', de manière à préserver pour le poste la faculté d'assister le détenu pour améliorer ses conditions de détention, essentiellement lorsque le contexte carcéral local ne garantit pas des conditions de détention conformes aux normes internationales » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-2989/001, p. 16).

B.27.1. En vertu de l'article 36 de la Convention de Vienne, l'État de résidence est tenu, chaque fois qu'il arrête ou met en détention un ressortissant d'un autre État, de garantir que les fonctionnaires consulaires de l'État d'envoi puissent le contacter, afin de garantir que le détenu puisse correspondre avec son consulat et que les collaborateurs du poste consulaire puissent lui rendre visite. À cet effet, l'État de résidence doit informer sans délai le poste consulaire de l'État d'envoi de l'arrestation ou de la détention et doit informer sans délai l'intéressé des droits qu'il puise dans cette disposition.

B.27.2. Il ressort des arrêts *LaGrand* et *Avena*, précités, de la Cour internationale de justice et de l'arrêt de la Cour de cassation du 29 septembre 2017, mentionné dans le même considérant, que l'intéressé peut, dans ce cas, uniquement faire valoir des droits subjectifs à l'égard de l'État de résidence, mais que l'article 36 de la Convention de Vienne ne lui confère en revanche pas de droit subjectif à l'égard de l'État d'envoi pour recevoir des visites consulaires ou d'autres formes d'assistance consulaire.

Si l'État d'envoi décide, sur la base de son droit national ou de sa propre pratique, d'octroyer une assistance consulaire, il peut également exercer les droits visés dans l'article 36 de la Convention de Vienne à l'égard de l'État de résidence, sans que cette disposition oblige l'État d'envoi à octroyer une assistance consulaire ou à exercer ces droits.

B.27.3 En ce qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 36 de la Convention de Vienne, le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

B.28. La disposition attaquée n'exclut pas des visites consulaires les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus dans d'autres États membres de l'Union européenne, qui sont arrêtés ou détenus à l'étranger à la demande des autorités belges ou qui font l'objet d'un mandat d'arrêt belge.

En effet, il ressort des travaux préparatoires que, même dans de telles situations, une visite consulaire ou une autre forme d'assistance consulaire est possible lorsque les circonstances spécifiques l'exigent, par exemple lorsque le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté est détenu dans des circonstances qui ne satisfont pas aux normes internationales.

B.29.1. La disposition attaquée établit une différence de traitement entre, d'une part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus dans un autre État membre de l'Union européenne et, d'autre part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus en dehors de l'Union européenne.

Bien qu'il n'existe dans aucune de ces deux situations un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée implique que les visites consulaires aux détenus seront moins probables et moins fréquentes dans les États membres de l'Union européenne qu'en dehors de l'Union européenne.

B.29.2. La disposition attaquée vise à concilier, dans le cadre du champ d'application du droit de l'Union européenne, l'assistance consulaire et les principes de reconnaissance mutuelle et de confiance réciproque en matière pénale. Concernant l'intérêt et la portée de ces principes, la Cour de justice de l'Union européenne, en grande chambre, a jugé :

« 77. Le principe de reconnaissance mutuelle sur lequel est fondé le système du mandat d'arrêt européen repose lui-même sur la confiance réciproque entre les États membres quant au fait que leurs ordres juridiques nationaux respectifs sont en mesure de fournir une protection équivalente et effective des droits fondamentaux, reconnus au niveau de l'Union, en particulier, dans la Charte (voir, en ce sens, arrêt F., C- 168/13 PPU, EU:C:2013:358, point 50, et, par analogie, en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière civile, arrêt Aguirre Zarraga, C- 491/10 PPU, EU:C:2010:828, point 70).

78. Tant le principe de la confiance mutuelle entre les États membres que le principe de reconnaissance mutuelle ont, dans le droit de l'Union, une importance fondamentale étant donné qu'ils permettent la création et le maintien d'un espace sans frontières intérieures. Plus spécifiquement, le principe de confiance mutuelle impose, notamment en ce qui concerne l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à chacun de ces États de considérer, sauf dans des circonstances exceptionnelles, que tous les autres États membres respectent le droit de l'Union et, tout particulièrement, les droits fondamentaux reconnus par ce droit (voir, en ce sens, avis 2/13, EU:C:2014:2454, point 191) » (CJUE, grande chambre, 5 avril 2016, *Pál Aranyosi et Robert Căldăraru*, C-404/15 et C-659/15 PPU).

B.29.3. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le pays dans lequel le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté est arrêté ou détenu.

B.29.4. Étant donné que la restriction attaquée des visites consulaires s'applique uniquement dans les autres États membres de l'Union européenne, la différence de traitement est également pertinente à la lumière de l'objectif poursuivi. En effet, les principes de reconnaissance mutuelle et de confiance réciproque en matière pénale s'appliquent uniquement dans le champ d'application du droit de l'Union européenne et sont donc uniquement en cause à l'égard d'autres États membres de l'Union européenne.

B.29.5. La disposition attaquée porte uniquement sur la visite consulaire. Elle ne limite nullement les autres formes d'assistance consulaire qui peuvent être octroyées, dans les autres États membres de l'Union européenne, aux Belges et aux citoyens de l'Union non représentés qui y sont arrêtés ou détenus.

Ainsi, chaque poste consulaire, qu'il soit situé dans l'Union européenne ou en dehors de celle-ci, doit, en vertu du cinquième alinéa de la disposition attaquée, veiller à ce que « les droits de la défense du Belge soient respectés et que les conditions de son arrestation ou de sa mise en détention soient conformes aux normes internationales en la matière et compatibles avec les droits de l'homme ».

B.29.6. En ce qu'il porte sur les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus dans d'autres États membres de l'Union européenne, le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

B.30.1. La disposition attaquée établit en outre une différence de traitement entre, d'une part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés à l'étranger à la demande des autorités belges compétentes ou qui font l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique et, d'autre part, les Belges et les citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus à l'étranger pour une autre raison et sans faire l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique.

Bien qu'il n'existe dans aucun de ces deux cas un droit subjectif à l'assistance consulaire, la disposition attaquée implique que les visites consulaires aux détenus seront moins probables et moins fréquentes si un Belge ou un citoyen de l'Union non représenté est arrêté à l'étranger à la demande des autorités judiciaires belges ou fait l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique.

B.30.2. Par la disposition attaquée, le législateur entendait éviter toute ambiguïté qui résulte de ce que les autorités belges demandent l'arrestation de l'intéressé tout en lui octroyant une assistance consulaire.

B.30.3. La différence de traitement attaquée repose sur un critère de distinction objectif, étant donné que, pour toute arrestation ou détention à l'étranger d'un Belge ou d'un citoyen de l'Union non représenté, il peut être établi si l'intéressé a été arrêté à la demande des autorités belges ou s'il fait l'objet d'un mandat d'arrêt belge.

Ce critère de distinction est également pertinent à la lumière du but poursuivi, étant donné que c'est précisément dans ces situations que les autorités belges donneraient des signaux contradictoires aux autorités de l'État de résidence si le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté concerné recevait de leur part une assistance consulaire.

B.30.4. Étant donné que les moyens financiers et logistiques des postes consulaires belges à l'étranger sont nécessairement limités, le législateur peut choisir d'affecter prioritairement ces moyens dans les cas où l'assistance consulaire est la plus indiquée.



L'assistance consulaire est notamment indiquée lorsque le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté concerné est arrêté et poursuivi à l'initiative des autorités de l'État de résidence et n'entre pas en considération pour une extradition à la Belgique. En effet, il est confronté dans ce cas à un système policier et judiciaire qu'il ne connaît pas, ainsi qu'à un système pénitentiaire, dans une langue et une culture qui ne lui sont pas nécessairement familières, alors qu'il a sans doute sur place insuffisamment de contacts pour préparer utilement sa défense.

En revanche, l'assistance consulaire n'a qu'une valeur ajoutée limitée lorsque le Belge ou le citoyen de l'Union non représenté concerné est arrêté et poursuivi à l'initiative des autorités belges. En effet, dans ce cas, il peut faire valoir ses droits après son extradition et il peut mener sa défense à l'égard des autorités belges compétentes, dans un système qui lui est familier et dans un contexte dans lequel il peut préparer sa défense plus facilement.

B.30.5. Le Belge ou citoyen de l'Union non représenté qui est arrêté ou détenu à l'étranger à la demande des autorités belges ou qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt belge n'est du reste pas privé de toute assistance consulaire fournie par le poste consulaire belge. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.26, une assistance consulaire peut encore être octroyée si la situation spécifique l'exige, par exemple si le contexte carcéral local n'est pas en mesure de garantir des circonstances de détention qui satisfont aux normes internationales.

B.30.6. Eu égard à la marge d'appréciation étendue dont dispose le législateur en matière d'assistance consulaire, il n'est pas manifestement déraisonnable que, pour le surplus, aucune assistance consulaire ne soit pas octroyée aux personnes qui se trouvent à l'étranger et qui, à la demande des autorités belges, sont privées de leur liberté ou font l'objet d'un mandat d'arrêt belge.

B.30.7. En ce qu'il porte sur les Belges et citoyens de l'Union non représentés qui sont arrêtés ou détenus à l'étranger à la demande des autorités belges ou qui font l'objet d'un mandat d'arrêt belge, le moyen dans l'affaire n° 7070, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.15.3, rejette les recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 24 septembre 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût