

Numéro du rôle : 7141
Arrêt n° 52/2021 du 1er avril 2021

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme », introduit par l'ASBL « TCC-Accueil, ASBL » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 mars 2019 et parvenue au greffe le 14 mars 2019, un recours en annulation de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme » (publiée au *Moniteur belge* du 14 septembre 2018) a été introduit par l'ASBL « TCC-Accueil, ASBL », l'ASBL « AtMOsphères », l'ASBL « Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes », l'ASBL « Coordination des Organisations non gouvernementales pour les droits de l'enfant », l'ASBL « Dynamo international », l'ASBL « Dynamo », l'ASBL « Fédération Laïque de l'Aide à la Jeunesse », l'ASBL « Kinderrechtcoalitie Vlaanderen », l'ASBL « Ligue des droits humains », l'ASBL « Samarcande » et l'ASBL « Uit de marge/CMGJ », assistées et représentées par Me J. Fierens, avocat au barreau de Bruxelles.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 27 janvier 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et J. Moerman, a décidé que l'affaire était 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 10 février 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 10 février 2021.

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 -

### *Quant à la recevabilité*

#### *En ce qui concerne l'objet du recours et la recevabilité ratione temporis*

A.1.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours, quoique formellement dirigé contre l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018), critique en réalité l'article 458ter du Code pénal. Selon lui, dès lors que cette dernière disposition a été insérée dans le Code pénal par l'article 313 de la loi du 6 juillet 2017 « portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice » et que le délai de six mois prévu pour introduire un recours en annulation de cet article a expiré, le recours est irrecevable *ratione temporis*.

A.1.2. Les parties requérantes répondent que leur recours est exclusivement dirigé contre l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, qui assimile la cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (ci-après : la CSIL R) à une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal. Elles estiment que l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 a pour effet que, dans le cadre de la CSIL R, le secret professionnel est limité à l'insu des personnes protégées par celui-ci et elles font valoir qu'en cas d'annulation de cette disposition, ces personnes demeureront protégées, même si les professionnels à qui elles ont confié des secrets participent à la CSIL R. Les parties requérantes ajoutent que, si le législateur avait utilisé une autre technique législative que celle du renvoi à une disposition existante, l'exception d'irrecevabilité se serait immédiatement avérée dépourvue de toute pertinence. Elles relèvent par ailleurs que la disposition attaquée est plus spécifique que l'article 458ter du Code pénal. Enfin, elles estiment que la disposition attaquée, en ce qu'elle prévoit une situation dans laquelle la divulgation d'informations couvertes par le secret professionnel est autorisée, modifie le champ d'application des articles 458 et 458ter du Code pénal.

A.1.3. Le Conseil des ministres précise, pour sa part, qu'il conteste non pas la recevabilité du recours en ce que ce dernier porterait sur l'article 458ter du Code pénal, mais l'intérêt à agir des parties requérantes.

#### *En ce qui concerne l'intérêt au recours*

A.2.1. Après avoir exposé leurs statuts, les parties requérantes soutiennent que chacune d'elles peut, en raison de la nature particulière de son but statutaire, se prévaloir d'un intérêt collectif qui est distinct de l'intérêt général et qui n'est pas limité aux intérêts individuels de ses membres, que la disposition attaquée est susceptible d'affecter ce but statutaire et qu'il n'apparaît nullement que ce but statutaire n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt au recours des parties requérantes. Il estime que, s'il peut être admis sur le principe que certaines parties requérantes, telles que l'ASBL « Ligue des droits humains », disposeraient d'un intérêt à demander l'annulation de la loi du 30 juillet 2018 en ce qu'elle règle la composition, le fonctionnement et la finalité des CSIL R, cet intérêt n'est toutefois pas établi en l'espèce, étant donné que le recours est uniquement dirigé contre l'article 5 de cette loi. Selon le Conseil des ministres, dès lors que cette disposition précise que les CSIL R sont des structures de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal, son annulation aurait pour seul effet de faire disparaître toutes les garanties offertes par l'article 458ter du Code pénal. Le Conseil des ministres en conclut que, plutôt que la disposition attaquée, c'est le recours introduit par les parties requérantes qui est susceptible d'affecter directement et défavorablement leur but statutaire.

A.2.3. Le Gouvernement flamand conteste également l'intérêt au recours des parties requérantes.

Premièrement, à l'instar du Conseil des ministres, le Gouvernement flamand souligne que l'article 458ter du Code pénal, auquel la disposition attaquée renvoie, contient plusieurs garanties qui protègent le droit au respect de la vie privée, tant en ce qui concerne les dépositaires de secrets professionnels qu'en ce qui concerne les personnes qui se confient à eux. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'ont donc pas intérêt à l'annulation de la disposition attaquée.

Deuxièmement, selon le Gouvernement flamand, il suffit qu'il soit satisfait aux conditions fixées à l'article 458ter du Code pénal pour que l'exception au secret professionnel consacrée par cette disposition soit applicable. Selon lui, il ressort des articles 1er à 4 de la loi du 30 juillet 2018 que la concertation de cas au sein de la CSIL R satisfait aux conditions fixées à l'article 458ter du Code pénal, ce que l'article 5 de cette loi ne fait que confirmer. Le Gouvernement flamand en conclut que l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 ne modifie pas l'ordonnement juridique, de sorte que son annulation serait sans incidence sur la possibilité de révéler dans le cadre des CSIL R des informations couvertes par le secret professionnel et que les parties requérantes n'ont donc pas intérêt au recours.

Troisièmement, le Gouvernement flamand soutient que l'atteinte au droit au respect de la vie privée invoquée par les parties requérantes est une conséquence indirecte et purement hypothétique de la disposition attaquée. À cet égard, il met en évidence les deux cas de figure suivants : soit le dépositaire du secret professionnel refuse de communiquer dans le cadre de la CSIL R des informations couvertes par le secret professionnel et le préjudice invoqué par les parties requérantes est alors inexistant, soit le dépositaire du secret professionnel partage dans le cadre de la CSIL R des informations couvertes par le secret professionnel et les garanties offertes par l'article 458ter du Code pénal sont alors applicables. Selon le Gouvernement flamand, les critiques formulées par les parties requérantes quant à l'insuffisance de ces garanties concernent non pas l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, mais l'article 458ter du Code pénal, contre lequel aucun recours en annulation n'a été introduit.

Quatrièmement, le Gouvernement flamand fait valoir que les griefs exprimés par les parties requérantes au sujet de l'identification des dépositaires du secret professionnel pouvant participer à la CSIL R et de la compétence du bourgmestre pour déterminer, parmi ces dépositaires, ceux qui sont effectivement invités à participer à la CSIL R sont en réalité dirigés contre l'article 3 de la loi du 30 juillet 2018. Selon le Gouvernement flamand, ces griefs sont dénués de pertinence, dès lors que le recours n'est pas dirigé contre cette disposition.

A.2.4. Les parties requérantes répondent qu'elles peuvent se prévaloir d'un intérêt collectif qui se distingue de l'intérêt général. Elles précisent que, si la disposition attaquée est annulée, les intérêts collectifs qu'elles défendent seront préservés par le maintien intégral du secret professionnel, y compris lorsque le dépositaire du secret professionnel participe à la CSIL R. Selon elles, une annulation de la disposition attaquée permettrait de mieux garantir l'aide à la jeunesse, spécialement en milieu ouvert (voy. le but statutaire des première, deuxième, septième et dixième parties requérantes), ainsi que le respect des droits des jeunes, l'efficacité des services d'aide préventive, sociale et éducative, l'effectivité de l'accompagnement, de l'éducation et de la sensibilisation des jeunes et de leur famille quant à l'existence de leurs droits (voy. le but statutaire de la troisième partie requérante) et la sauvegarde des droits de l'enfant et des droits humains, incluant entre autres le respect de la vie privée, l'accès aux droits économiques, sociaux et culturels et la non-discrimination (voy. le but statutaire des quatrième, cinquième, sixième, huitième, neuvième et onzième parties requérantes).

A.2.5. Le Conseil des ministres réplique que la CSIL R constitue un dispositif préventif et que la levée du secret professionnel dans ce cadre ne vise pas à diminuer la protection des personnes qui confient des secrets à des professionnels, mais à leur garantir un suivi personnalisé dans le but de les aider. Le Conseil des ministres fait en outre valoir que, si la disposition attaquée est annulée, les garanties offertes par l'article 458ter du Code pénal cesseront de s'appliquer à la CSIL R et qu'un dépositaire du secret professionnel participant à la CSIL R pourra tout de même y révéler des informations couvertes par le secret professionnel en invoquant l'état de nécessité. Dans une telle hypothèse, les autres participants ne seront pas tenus au secret par rapport à ces révélations, contrairement à ce qui est le cas lorsque l'article 458ter du Code pénal est applicable.

*En ce qui concerne la recevabilité des moyens*

A.3.1. Le Gouvernement flamand soulève une exception d'irrecevabilité partielle du recours, à défaut d'exposé des moyens. Il estime que le premier moyen ne peut être compris qu'en ce sens qu'il critique une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée (première branche) et dans le droit au respect de la vie professionnelle (seconde branche). Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'exposent pas en quoi le principe d'égalité serait violé, de sorte que la violation alléguée des articles 10, 11 et 191 de la Constitution et de l'article 14, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne peut être comprise qu'en ce sens qu'elle vise le fait qu'une catégorie déterminée de personnes est privée à tort de la jouissance d'un droit fondamental, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale, que le secret professionnel est censé garantir. Selon lui, si les parties requérantes entendent donner une autre portée au premier moyen, celui-ci est irrecevable, à défaut d'exposé.

A.3.2. Les parties requérantes répondent qu'elles précisent, dans leurs trois moyens, les dispositions dont elles allèguent la violation et en quoi celles-ci sont violées par la disposition attaquée. Elles ajoutent que le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres résumant adéquatement les trois moyens et y répondent longuement.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne le premier moyen*

A.4. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, de l'article 22 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, lus isolément ou « à travers » les articles 10, 11 et éventuellement 191 de la Constitution, et, en ce qui concerne l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, « à travers » l'article 14 de la même Convention.

*Première branche*

A.5.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle introduit des dérogations manifestement disproportionnées au principe de la protection de la vie privée et familiale garantie par le secret professionnel, au préjudice des personnes qui se confient et que le secret professionnel est censé protéger.

Tout d'abord, les parties requérantes estiment que c'est à tort que le législateur a consacré, par la disposition attaquée, une hypothèse de secret professionnel partagé, puisqu'aucune des cinq conditions cumulatives autorisant le partage du secret n'est remplie en l'espèce. En effet, selon elles, dans le cadre de la CSIL R, la transmission d'informations n'a pas lieu dans l'intérêt de la personne protégée par le secret, le partage du secret s'opère sans l'information préalable et sans le consentement de la personne protégée par le secret, l'information peut être transmise à des personnes qui elles-mêmes ne sont pas tenues au secret professionnel, la prévention des infractions terroristes ne s'inscrit pas dans les mêmes objectifs que ceux qui sont poursuivis par les dépositaires du secret professionnel et, enfin, la transmission d'informations n'est pas forcément limitée à ce qui est nécessaire dans le cadre de la mission de la CSIL R, eu égard à l'imprécision qui entoure la notion de « prévention d'infractions terroristes ».

Ensuite, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée est manifestement disproportionnée, au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Elles dénoncent le fait que la dérogation au secret professionnel dépend de la décision purement discrétionnaire, voire arbitraire, du bourgmestre d'inviter des dépositaires du secret professionnel à participer à la CSIL R. Selon elles, le rôle de ces derniers est ainsi réduit à celui d'auxiliaires de la surveillance des citoyens et la faculté qui leur est reconnue de refuser l'invitation du bourgmestre ou de refuser de divulguer des informations couvertes par le secret professionnel ne suffit pas à justifier la disposition attaquée. Les parties requérantes estiment en outre que la circonstance que les participants à la CSIL R sont tenus au secret en ce qui concerne les secrets qui sont communiqués durant la concertation ne justifie pas davantage la disposition

attaquée et qu'il est aberrant, à cet égard, de soumettre le chef de la police à cette obligation de secret, alors que la transmission d'informations a précisément pour but la prévention ou la révélation d'infractions.

Par ailleurs, elles critiquent le fait que les « indices » au sens de l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 ne font pas l'objet d'une définition légale, de sorte que les dépositaires du secret professionnel révéleront peut-être des informations qui sont dénuées de pertinence quant à un éventuel « processus de radicalisation ».

Enfin, selon elles, dès lors que les personnes dont les secrets sont révélés peuvent être des enfants et que les ingérences autorisées par la disposition attaquée sont arbitraires, l'article 16 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant est manifestement violé.

A.5.2.1. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que le moyen, en cette branche, est partiellement irrecevable, à défaut d'exposé, et il se réfère, à cet égard, à l'exception d'irrecevabilité partielle du recours qu'il soulève.

A.5.2.2. Selon le Gouvernement flamand et selon le Conseil des ministres, le moyen, en cette branche, manque en fait et en droit, en ce qu'il repose sur la prémisse selon laquelle la disposition attaquée viserait à consacrer une hypothèse de secret professionnel partagé. Selon eux, l'article 458*ter* du Code pénal n'introduit pas une hypothèse de secret professionnel partagé, mais une exception légale au secret professionnel. Selon eux, la critique selon laquelle la disposition attaquée ne satisferait pas aux conditions relatives au secret professionnel partagé est donc dénuée de pertinence.

A.5.2.3. Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres soulignent que certains griefs formulés par les parties requérantes sont sans lien avec la disposition attaquée et qu'ils ne sont donc pas de nature à affecter la constitutionnalité de celle-ci. Ils mettent en évidence le grief relatif à la compétence du bourgmestre de déterminer les personnes qu'il invitera à participer à la CSIL R et le grief relatif à l'imprécision de la notion d'« indices » laissant supposer qu'une personne se trouve dans un processus de radicalisation, qui portent respectivement sur les articles 3, § 1er, et 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018. Le Conseil des ministres relève également le grief relatif à la possibilité de communiquer des informations à la police, qui porte sur l'article 4 de la loi du 30 juillet 2018.

A.5.2.4. Le Conseil des ministres observe que la concertation organisée dans le cadre des CSIL R est conforme aux exigences de l'article 458*ter* du Code pénal.

A.5.2.5. Se référant à la jurisprudence de la Cour, le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres rappellent que le secret professionnel n'est pas absolu et ils estiment que l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée de la personne qui confie des informations confidentielles à un dépositaire du secret professionnel est raisonnablement justifiée au regard des objectifs qui sont poursuivis par la loi du 30 juillet 2018.

Tout d'abord, le Gouvernement flamand expose que l'ingérence est prévue par une norme législative suffisamment prévisible.

Ensuite, le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres observent que l'ingérence poursuit un objectif légitime, à savoir la lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation. Le Gouvernement flamand ajoute à cet égard que la disposition attaquée vise non seulement à identifier rapidement les personnes qui se trouvent dans un processus de radicalisation, mais aussi à mettre en œuvre un trajet de suivi individualisé en ce qui les concerne, de sorte que cette disposition protège non seulement l'intérêt général et les droits et libertés d'autrui, mais également les personnes qui confient des informations confidentielles à un dépositaire du secret professionnel.

Enfin, le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres considèrent que l'ingérence est nécessaire et proportionnée. Rappelant que la Belgique est confrontée depuis plusieurs années à une menace croissante de radicalisation violente et que la lutte contre ce phénomène nécessite à la fois des mesures répressives et préventives, le Gouvernement flamand expose que les CSIL R constituent une des initiatives qui existent au niveau local dans le but de prévenir la radicalisation et que, dans ce cadre, il est nécessaire que les participants à la CSIL R puissent y révéler des informations confidentielles, même si elles sont couvertes par le secret professionnel. Selon le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres, la disposition attaquée répond à un besoin social impérieux. Le Gouvernement flamand se réfère également à la marge d'appréciation dont le législateur dispose en matière de lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres soulignent que la disposition attaquée consacre simplement un droit de parole et non une obligation de parler : dès lors qu'il s'agit

d'une simple faculté qui lui est offerte, le dépositaire du secret professionnel n'a ni l'obligation de participer à la CSIL R, ni l'obligation d'y révéler des informations couvertes par le secret professionnel. En outre, le Gouvernement flamand rappelle que l'article 458<sup>ter</sup> du Code pénal, auquel la disposition attaquée renvoie, offre plusieurs garanties : premièrement, les finalités pour lesquelles une concertation de cas peut être organisée sont énumérées limitativement, deuxièmement, comme le Conseil des ministres le souligne également, tous les participants sont tenus au secret en ce qui concerne les secrets communiqués durant la concertation et, troisièmement, les secrets qui y sont communiqués ne peuvent donner lieu à la poursuite pénale que des seuls délits pour lesquels la concertation a été organisée. De plus, le Gouvernement flamand souligne que la loi du 30 juillet 2018 offre des garanties supplémentaires : d'une part, son article 4, § 2, prévoit que la fiche de feed-back de la CSIL R vers la police locale nécessite le consensus de toutes les personnes participant effectivement à la CSIL R et que cette fiche ne peut pas contenir les secrets qui ont été communiqués durant la concertation et, d'autre part, son article 4, § 3, interdit, sauf exception légale, le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes soumises à la discussion au sein de la CSIL R. Il observe également que la décision de divulguer ou non des informations couvertes par le secret professionnel dans le cadre de la CSIL R dépend toujours d'une évaluation individuelle et professionnelle de la part de chaque participant. Enfin, il estime que la disposition attaquée n'a pas pour effet de transformer les acteurs socio-préventifs en auxiliaires de police et qu'elle ne les empêche pas d'accomplir leurs missions, lesquelles peuvent d'ailleurs bénéficier du partage d'informations dans le cadre de la CSIL R.

Le Gouvernement flamand en conclut que le législateur n'a pas excédé la marge d'appréciation dont il dispose et qu'il a ménagé un juste équilibre des droits et intérêts en présence et le Conseil des ministres en conclut que l'ingérence est raisonnablement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi. Selon eux, le moyen, en cette branche, n'est donc pas fondé.

A.5.3. Les parties requérantes répondent qu'il ressort des travaux préparatoires que l'intention du législateur était de mettre en œuvre une hypothèse de secret professionnel partagé, mais qu'elles sont satisfaites de constater que le Conseil des ministres admet que l'exception au secret professionnel introduite par la disposition attaquée n'a en réalité rien à voir avec le secret professionnel partagé, contrairement à ce que le législateur soutient à tort. Néanmoins, selon les parties requérantes, l'assimilation inexacte, par le législateur, de la disposition attaquée au secret professionnel partagé démontre que les moyens employés par le législateur ne sont pas proportionnés aux buts qu'il poursuit. Selon elles, la référence au secret professionnel partagé a pour effet de minimiser, voire banaliser l'exception au secret professionnel introduite par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Par ailleurs, les parties requérantes font valoir qu'en ce qu'elles critiquent la compétence confiée au bourgmestre de déterminer les personnes qu'il invitera à participer à la CSIL R, elles n'attaquent pas l'article 3, § 1er, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018, mais elles constatent que l'article 5 de cette loi fait dépendre la suppression du secret professionnel de la seule décision du bourgmestre et de l'acceptation du dépositaire du secret professionnel de transmettre des informations à la CSIL R. De même, en ce qui concerne la transmission à la police des informations récoltées dans le cadre de la CSIL R, elles expliquent qu'elles ne critiquent pas en tant que telles les dispositions de la loi du 30 juillet 2018 qui prévoient cette transmission, mais qu'elles mettent ainsi en évidence les conséquences particulièrement graves qui résultent de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Enfin, les parties requérantes critiquent le fait que les personnes susceptibles d'être invitées par le bourgmestre à participer à la CSIL R sont indéterminées. En outre, elles font valoir qu'il existe un risque réel qu'une de ces personnes se méprenne sur la portée de la notion de « personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité » et trahisse ainsi un secret. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 44/2019 du 14 mars 2019, elles estiment que l'appréciation de cette notion suppose que le dépositaire du secret professionnel doit qualifier juridiquement le comportement d'un tiers, puisqu'il doit déterminer si la personne qui se confie à lui présente ou non des signes d'un processus de radicalisation. Selon elles, les personnes tenues au secret qui sont invitées à participer à la CSIL R peuvent être des personnes non qualifiées, dont on ne peut attendre qu'elles s'assurent de l'existence chez un tiers d'un « processus de radicalisation » impliquant un risque d'« infractions terroristes », dès lors que ces personnes n'ont ni la compétence, ni les moyens nécessaires pour ce faire. Selon elles, la disposition attaquée, en ce qu'elle peut donner au dépositaire du secret professionnel l'illusion qu'il peut révéler à la CSIL R une information qui est en réalité couverte par le secret professionnel, est manifestement disproportionnée au regard des objectifs du législateur.

A.5.4. Le Conseil des ministres réplique qu'on ne saurait déduire d'un extrait des travaux préparatoires sorti de son contexte que l'intention du législateur était que la concertation organisée dans le cadre de la CSIL R repose sur la notion de secret professionnel partagé.

Par ailleurs, il estime que l'arrêt n° 44/2019 précité, par lequel la Cour a annulé l'article 46bis/1, § 3, du Code d'instruction criminelle, n'est pas transposable en l'espèce. Premièrement, il relève que, alors que l'article 46bis/1, § 3, du Code d'instruction criminelle imposait une obligation de déclaration, l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 n'impose ni l'obligation de participer à la CSIL R, ni l'obligation d'y révéler des informations couvertes par le secret professionnel. Deuxièmement, le Conseil des ministres considère qu'il ne saurait être fait un parallèle entre la technicité, relevée par l'arrêt n° 44/2019 précité, de ce que constituent « des indices sérieux d'une infraction terroriste visée au livre II, titre Ierter, du Code pénal » et la notion de « personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité ». Troisièmement, il rappelle que les CSIL R sont organisées dans un but préventif, alors que l'article 46bis/1, § 3, du Code d'instruction criminelle, lui, poursuivait un but répressif.

### *Seconde branche*

A.6.1. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle introduit des dérogations manifestement disproportionnées au principe de la protection de la vie privée et familiale des dépositaires du secret professionnel qui participent à la CSIL R. Après avoir rappelé que la vie professionnelle relève de la vie privée, elles soulignent que la vie professionnelle des participants à la CSIL R est profondément modifiée par la faculté d'y révéler des informations couvertes par le secret professionnel. En outre, elles estiment que les exceptions au secret professionnel prévues par les articles 458, 458bis et 458ter du Code pénal et par la théorie de l'état de nécessité protègent déjà adéquatement la société face au risque d'infractions terroristes, de sorte que la disposition attaquée est superflue et, partant, disproportionnée.

A.6.2. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que la branche est partiellement irrecevable, à défaut d'exposé, et se réfère à cet égard à l'exception d'irrecevabilité partielle du recours qu'il soulève.

Il souligne ensuite que l'ingérence dans la vie professionnelle des participants à la CSIL R est prévue par la loi et qu'elle poursuit un but légitime. Il renvoie à cet égard aux considérations qu'il développe au sujet de la première branche.

Enfin, le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la disposition attaquée serait disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par le législateur. Selon lui, les parties requérantes ne font qu'affirmer que la disposition attaquée serait superflue en raison des exceptions au secret professionnel déjà consacrées par les articles 458 à 458ter du Code pénal et par la théorie de l'état de nécessité. Selon lui, un tel raisonnement ne saurait être suivi. Premièrement, selon lui, les parties requérantes ne peuvent pas à la fois soutenir que l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, qui dispose simplement que la CSIL R constitue une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal, viole le droit au respect de la vie privée et affirmer que l'article 458ter du Code pénal protège déjà adéquatement la société face au risque d'infractions terroristes. Deuxièmement, le Gouvernement flamand estime que la critique formulée par les parties requérantes quant au caractère superflu de la disposition attaquée est une critique d'opportunité, qui ne saurait donc être retenue. Troisièmement, le Gouvernement flamand soutient à titre subsidiaire qu'à supposer qu'il faille tenir compte de mesures alternatives, ces dernières ne peuvent être considérées comme adéquates si elles ne permettent pas d'atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. Il se réfère à cet égard au raisonnement développé par la Cour dans l'arrêt n° 44/2019 précité en ce qui concerne l'article 46bis/1, §§ 1er et 2, du Code d'instruction criminelle. Il estime que ce raisonnement est transposable en l'espèce, dès lors que l'exception au secret professionnel dans le cadre de la CSIL R est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur en matière de prévention du terrorisme et de lutte contre la radicalisation. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi les exceptions au secret professionnel déjà existantes pourraient suffire à atteindre ces objectifs : d'une part, l'article 458bis du Code pénal ne concerne qu'un nombre limité d'infractions commises sur des mineurs ou sur des personnes vulnérables et il ne permet donc pas la prévention d'infractions terroristes et, d'autre part, la théorie de l'état de nécessité ne permet pas l'organisation d'une concertation dans un but préventif, ce qui est en revanche précisément l'objet de la CSIL R.

A.6.3. Le Conseil des ministres rappelle que la disposition attaquée prévoit que la CSIL R constitue une structure de concertation au sens de l'article 458<sup>ter</sup> du Code pénal et estime que cette disposition ne fait que traduire, dans une législation particulière, la volonté exprimée par le législateur lors de l'insertion de cet article dans le Code pénal. À l'instar du Gouvernement flamand, il considère que le raisonnement développé par la Cour dans l'arrêt n° 44/2019 précité est transposable en l'espèce.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

A.7.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018. Elles rappellent que la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels nécessite l'intervention de nombreuses personnes pouvant être invitées à participer à la CSIL R et elles soutiennent que les ayants droit, qui sont souvent vulnérables et précarisés, perdront leur confiance en ces personnes, puisque celles-ci pourront révéler des informations couvertes par le secret professionnel, dans le cadre de la CSIL R. Selon elles, la disposition attaquée menace donc l'effectivité de l'article 23 de la Constitution. De plus, elles estiment que l'article 23 de la Constitution, en son alinéa 1er, a des effets directs et, en ses alinéas 2 et 3, contient une obligation de *standstill*. Selon elles, la disposition attaquée entraîne une régression significative des droits consacrés par cette disposition, sans que cela soit nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur.

A.7.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée n'entraîne pas un recul du niveau de protection des droits économiques et sociaux garantis par l'article 23 de la Constitution. Il estime que les parties requérantes tentent d'établir artificiellement un lien entre la disposition attaquée et l'article 23 de la Constitution et qu'elles ne démontrent pas en quoi l'effectivité des droits économiques et sociaux serait mise en péril par la disposition attaquée. Il ajoute qu'une éventuelle perte de confiance entre les personnes qui se confient et les dépositaires du secret professionnel ne résulte pas de la disposition attaquée et qu'il ne s'agit que d'une supposition, qui n'est pas étayée par les parties requérantes. Il se réfère également à sa réfutation du premier moyen.

À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient qu'à supposer que la Cour considère que la disposition attaquée réduit significativement le degré de protection des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution, il existe des motifs d'intérêt général qui le justifient. Selon lui, la disposition attaquée contribue en effet à la sécurité nationale, à la protection de l'ordre public et à la prévention des infractions.

A.7.3. Le Conseil des ministres, après avoir rappelé que l'article 23 de la Constitution n'a pas des effets directs, mais qu'il contient une obligation de *standstill*, souligne que les parties requérantes ne démontrent ni que la disposition attaquée entraînerait un phénomène de non-recours aux droits sociaux, ni *a fortiori* qu'un tel phénomène aurait un caractère significatif. Le Conseil des ministres ajoute qu'en toute hypothèse, une éventuelle diminution du niveau de protection des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution est en l'espèce justifiée par des motifs d'intérêt général.

A.7.4. Les parties requérantes répondent que le phénomène de non-recours aux droits sociaux, s'il ne peut évidemment pas être prouvé pour l'avenir, est parfaitement identifié depuis plusieurs années par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et par les chercheurs universitaires.

A.7.5. Le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ne démontrent pas qu'un phénomène de non-recours aux droits sociaux serait probable en l'espèce, et encore moins qu'il serait significatif. En outre, il observe que les explications possibles du phénomène de non-recours identifiées dans les travaux universitaires cités par les parties requérantes sont sans lien avec une éventuelle crainte de révélation d'informations confidentielles par les dépositaires du secret professionnel.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

A.8.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée fait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée entre, d'une part, les personnes qui se confient à des dépositaires du secret professionnel qui sont invités à participer à la CSIL R et qui acceptent de s'y exprimer et, d'autre part, les personnes qui se confient à des dépositaires du secret professionnel qui ne sont pas invités à participer à la CSIL R ou qui refusent l'invitation. Selon elles, seule la première catégorie subit les conséquences de l'exception au secret professionnel qui est prévue par la disposition attaquée. Les parties requérantes estiment que le fait que le dépositaire du secret professionnel a ou n'a pas été invité à participer à la CSIL R ou qu'il a ou n'a pas accepté de livrer des informations couvertes par le secret n'est pas un critère objectif et ne justifie pas raisonnablement la différence de traitement critiquée.

Dans la seconde branche, les parties requérantes critiquent la différence de traitement entre deux catégories de dépositaires du secret professionnel : ceux qui sont invités par le bourgmestre à participer à la CSIL R et ceux qui ne le sont pas. Elles estiment que cette différence de traitement, qui a des conséquences particulièrement graves en ce qui concerne les limites du secret professionnel auquel ces deux catégories de personnes sont tenues, est discriminatoire, en ce qu'elle dépend d'une décision discrétionnaire, voire arbitraire du bourgmestre.

A.8.2. En ce qui concerne la première branche du moyen, le Gouvernement flamand relève que, si le grief doit être compris en ce sens qu'il critique le fait qu'une catégorie déterminée de personnes est privée à tort de la jouissance d'un droit fondamental, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale, que le secret professionnel est censé garantir, ce grief correspond à la première branche du premier moyen. Le Gouvernement flamand renvoie par conséquent à sa réfutation de celle-ci. À titre subsidiaire, il relève que la différence de traitement critiquée par les parties requérantes trouve sa source non pas dans la disposition attaquée, mais dans la manière dont celle-ci sera mise en œuvre dans la pratique et que cette différence de traitement résulte du fait que l'article 458<sup>ter</sup> du Code pénal, non attaqué, consacre un droit de parole et non une obligation de parler.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, le Gouvernement flamand soulève tout d'abord une exception d'irrecevabilité, dès lors que les parties requérantes n'exposent pas en quoi des catégories de personnes comparables feraient l'objet d'une différence de traitement qui découlerait de la disposition attaquée. Ensuite, il considère que, si la branche doit être comprise en ce sens qu'elle critique le fait que certains dépositaires du secret professionnel sont invités par le bourgmestre à participer à la CSIL R, tandis que d'autres ne le sont pas, la différence de traitement critiquée ne résulte pas de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, mais de la manière dont l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la même loi est mis en œuvre dans la pratique.

A.8.3. En ce qui concerne les deux branches, le Conseil des ministres souligne que les différences de traitement critiquées ne trouvent pas leur source dans l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, dès lors que c'est l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 juillet 2018 qui confère au bourgmestre la compétence de déterminer les personnes qu'il invitera à participer à la CSIL R. Il ajoute que les différences de traitement critiquées ne résultent pas de cette dernière disposition, mais de sa mise en œuvre.

A.8.4. En ce qui concerne la première branche du moyen, les parties requérantes répondent que la différence de traitement critiquée trouve sa source dans l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, et non dans l'article 3, § 1<sup>er</sup>, de la même loi, puisque leur grief n'est pas dirigé contre le fait que le bourgmestre peut inviter certaines personnes à participer à la CSIL R, mais contre le fait que les personnes qu'il invite peuvent y divulguer des informations qui sont couvertes par le secret professionnel.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen, elles répondent que la discrimination réside dans le fait que la disposition attaquée prive certains dépositaires du secret professionnel du bénéfice de l'article 458 du Code pénal, sans que des motifs objectifs et raisonnables le justifient.

A.8.5. En ce qui concerne les deux branches du moyen, le Conseil des ministres réplique qu'il n'existe aucune différence de traitement, que ce soit entre les dépositaires du secret professionnel ou entre les personnes protégées par celui-ci, dès lors que la disposition attaquée les place tous dans la même situation. En effet, selon lui, tous les dépositaires du secret professionnel sont susceptibles d'être invités par le bourgmestre à participer à la CSIL R et toutes les personnes protégées par le secret professionnel sont susceptibles de voir leur confident participer à une telle concertation. En outre, il souligne que la concertation organisée dans le cadre de la CSIL R

ne peut faire peser aucune contrainte sur les personnes qui sont invitées à y participer, celles-ci restant libres de refuser l'invitation et maîtres de ce qu'elles estiment devoir confier ou non aux autres participants.

- B -

*Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018 « portant création de cellules de sécurité intégrale locales en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme » (ci-après : la loi du 30 juillet 2018).

Cette loi comporte cinq articles et dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2. Le bourgmestre crée une cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme, dénommée ci-après ' CSIL R '. La CSIL R a pour but de prévenir des infractions terroristes visées au Titre *I*ter du Livre II du Code pénal.

Afin de remplir ensemble cet objectif, deux ou plusieurs bourgmestres peuvent créer une CSIL R commune pour le territoire de toutes les communes pour lesquelles ils sont compétents.

Art. 3. § 1er. La CSIL R est composée :

- du bourgmestre et/ou du représentant qu'il désigne;
- du chef de corps et/ou du représentant de la police locale qu'il désigne, titulaire d'une habilitation de sécurité au moins du niveau ' secret ' en vertu de la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité;
- du fonctionnaire communal qui assure la coordination, le soutien et l'accompagnement des différentes mesures de prévention prises par la commune.

Participent en outre, à l'invitation du bourgmestre, à la CSIL R en raison de la contribution qu'ils peuvent apporter par leur fonction à un suivi ciblé et individualisé, au niveau de l'entité géographique locale, de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité :

- les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal;

- les membres des services relevant des compétences des Communautés et Régions mandatés par leurs autorités respectives à cet effet par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance.

§ 2. Le bourgmestre établit la liste des cas pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité et qui seront abordés au sein de la CSIL R, notamment sur la base des informations qu'il peut solliciter auprès de tous les services qu'il estime pertinents, en ce compris les participants visés au paragraphe 1er. La CSIL R peut élaborer et suivre un trajet de suivi personnalisé pour chacun de ces individus.

Art. 4. § 1er. Le chef de corps et/ou le représentant de la police locale qu'il désigne, visé à l'article 3, peut communiquer aux membres de la CSIL R les cartes d'information visées à l'article 1er, 15°, de l'arrêté royal du 23 avril 2018 relatif à la banque de données commune Propagandistes de haine et portant exécution de certaines dispositions de la section 1erbis ' de la gestion des informations ' du chapitre IV de la loi sur la fonction de police et à l'article 1er, 12°, de l'arrêté royal du 21 juillet 2016 relatif à la banque de données commune Terrorist Fighters, des personnes dont le cas est soumis à la discussion en CSIL R conformément à l'article 3, § 2.

§ 2. Le chef de corps et/ou le représentant de la police locale qu'il désigne, visé à l'article 3, peut, après approbation par consensus par tous les membres participant effectivement à la réunion de la CSIL R, communiquer une fiche de feed-back d'une personne dont le cas est soumis à la discussion en CSIL R, conformément à l'article 3, § 2, aux représentants des services visés à l'article 44/11/3ter, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, compétents au sein de la zone géographique de la CSIL R concernée. La fiche de feed-back reprend une évaluation du suivi au sein de la CSIL R. La fiche de feed-back ne contient pas de secrets communiqués durant la concertation.

§ 3. Le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes soumises à la discussion en CSIL R, conformément à l'article 3, § 2, n'est pas autorisé, sous réserve des exceptions prévues par la loi.

Art. 5. La CSIL R est une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal ».

B.2.1. La loi du 30 juillet 2018 impose la création d'une cellule de sécurité intégrale locale en matière de radicalisme, d'extrémisme et de terrorisme (ci-après : la CSIL R) dans chaque commune ou, le cas échéant, d'une CSIL R commune pour le territoire de plusieurs communes.

Elle met ainsi en œuvre l'une des recommandations faites par la commission d'enquête parlementaire « chargée d'examiner les circonstances qui ont conduit aux attentats terroristes du 22 mars 2016 dans l'aéroport de Bruxelles-National et dans la station de métro Maelbeek à

Bruxelles, y compris l'évolution et la gestion de la lutte contre le radicalisme et la menace terroriste », comme il ressort des travaux préparatoires :

« Conformément aux recommandations de la commission d'enquête parlementaire sur les attentats terroristes du 22 mars 2016, la création d'une CSIL R est obligatoire » (*Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 4*).

Dans son troisième rapport intermédiaire, consacré au volet « architecture de la sécurité », la commission d'enquête parlementaire recommandait en effet ce qui suit :

« La commission d'enquête insiste pour qu'une CSIL soit créée dans toutes les communes (distinctes ou prises sur une base supra locale), même s'il s'agit provisoirement d'un concept ' dormant ', en l'absence d'éléments de radicalisation ou de menace terroriste imminentes. Eu égard à la menace actuelle et au retour attendu des FTF [lire : *Foreign Terrorist Fighters*], il est crucial que chaque commune soit au moins préparée à d'éventuels problèmes.

La création de CSIL supra locales est à encourager pour les petites communes, à condition que la position de chaque bourgmestre reste ancrée au niveau de sa commune.

De même, la coopération supra locale entre les CSIL doit être clarifiée et encouragée sur la base des meilleures pratiques. Les directives existantes doivent être mieux intégrées et, là où c'est nécessaire, être complétées et peaufinées.

Sur la base des bonnes pratiques qui ont à présent prouvé leur valeur, il y a lieu d'harmoniser les règles de fonctionnement (en accordant une attention particulière à la gestion de l'information et au secret professionnel et ce, sur la base notamment des modifications législatives récentes) » (*Doc. parl., Chambre, 2016-2017, DOC 54-1752/008, pp. 178-179*).

B.2.2. Selon l'article 2 de la loi du 30 juillet 2018, la CSIL R a pour but la prévention des infractions terroristes visées au titre *Iter* du livre II du Code pénal. Les travaux préparatoires confirment que la CSIL R s'inscrit dans une approche préventive, tandis que les approches réactives et répressives relèvent, elles, de la Taskforce locale (ci-après : la TFL) :

« Les CSIL R sont un instrument dans la lutte contre la radicalisation violente du fait qu'elles détectent, de manière précoce, des personnes se trouvant dans un processus de radicalisation et qu'elles peuvent élaborer des trajets de suivi individualisés à leur égard.

La CSIL R agit en symbiose avec la Taskforce locale (dénommée ci-après ' TFL '). Alors que la TFL se focalise sur une approche réactive et répressive par le biais d'un suivi policier et judiciaire conformément à la circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des

propagandistes de haine, la CSIL R aborde la personne dans un contexte de société inclusive. Cette différence au niveau de l'approche se reflète dans la composition des structures de concertation. La TFL est composée de services de police, des services de renseignement et de sécurité et du Ministère public. En outre, la CSIL R est principalement composée des acteurs sociaux du niveau local. À l'exception de la police locale (Information Officer) qui assure le lien avec la TFL, aucun membre de la TFL ne siège au sein de la CSIL R » (*Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 4*).

B.2.3. Selon l'article 3, § 1er, de la loi du 30 juillet 2018, la CSIL R est composée du bourgmestre ou de son représentant, du chef de corps de la police locale ou de son représentant, et du fonctionnaire communal qui assure la coordination, le soutien et l'accompagnement des différentes mesures de prévention prises par la commune. Le bourgmestre peut en outre inviter à participer à la CSIL R deux catégories de personnes qui, par leur fonction, peuvent apporter une contribution à un suivi ciblé et individualisé, au niveau de la commune, de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité : d'une part, les membres du personnel de la commune ou d'autres services qui travaillent au niveau communal et, d'autre part, les membres des services relevant des compétences des communautés et régions mandatés à cet effet par leurs autorités respectives par ou en vertu d'un décret ou d'une ordonnance. Selon les travaux préparatoires, peuvent par exemple être invités à participer à la CSIL R « les collaborateurs locaux chargés du dossier de radicalisation, les agents de prévention, les membres représentant des acteurs locaux (par exemple les communautés scolaires, les centres PMS, le service social du CPAS, les hôpitaux, les services de médiation, les services d'accompagnement pour mineurs, le Forem et les ateliers de travail, les ' CAW ' en Flandre et à Bruxelles, ...), les membres des maisons de justice, les membres de services communaux (par exemple le service Population, Jeunesse, Enseignement, ...), les associations locales, ... » (*ibid.*, p. 7).

B.2.4. Il ressort de l'article 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018 que la CSIL R a pour objet de discuter collectivement de la situation de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation, afin, le cas échéant, de mettre en place un trajet de suivi individualisé pour chacune de ces personnes.

B.2.5. L'article 4 de la loi du 30 juillet 2018 règle les échanges d'informations entre la CSIL R et la TFL. Les travaux préparatoires exposent :

« Cet article décrit le flux d'information entre une TFL, visée dans la circulaire du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Justice du 22 mai 2018 relative à l'échange d'informations et au suivi des Terrorist Fighters et des propagandistes de haine, et une CSIL R. L'Information Officer de la police locale assure le partage d'informations entre les TFL et les CSIL R » (*ibid.*, p. 8).

B.2.6.1. Enfin, l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, dont les parties requérantes demandent l'annulation, dispose que la CSIL R est une structure de concertation au sens de l'article 458*ter* du Code pénal.

B.2.6.2. L'article 458*ter* du Code pénal, qui a été inséré par l'article 313 de la loi du 6 juillet 2017 « portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice », prévoit une exception à l'obligation de secret à laquelle le dépositaire du secret professionnel est en principe tenu en vertu de l'article 458 du Code pénal, afin de permettre des concertations de cas. Cet article dispose :

« § 1er. Il n'y a pas d'infraction lorsqu'une personne qui, par état ou par profession, est dépositaire de secrets, communique ceux-ci dans le cadre d'une concertation organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi.

Cette concertation peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits visés au Titre *ter* du Livre II ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324*bis*.

La loi, le décret ou l'ordonnance, ou l'autorisation motivée du procureur du Roi, visés à l'alinéa 1er, déterminent au moins qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu.

§ 2. Les participants sont tenus au secret relativement aux secrets communiqués durant la concertation. Toute personne violant ce secret sera punie des peines prévues à l'article 458.

Les secrets qui sont communiqués pendant cette concertation, ne peuvent donner lieu à la poursuite pénale que des seuls délits pour lesquels la concertation a été organisée ».

Les travaux préparatoires relatifs à cette disposition précisent :

« Le point de départ est qu'une personne dépositaire du secret professionnel dispose d'informations qu'elle juge inquiétantes. Cette ' inquiétude ' a pu se développer à la suite de certaines indications, de certains comportements ou propos du bénéficiaire du secret qui ne sont pas suffisants pour se prévaloir du droit de parole ou de l'état de nécessité, mais peuvent conduire le dépositaire du secret professionnel à douter sérieusement de sa propre capacité à protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, ou encore la sécurité publique ou la sécurité même de l'État. Autoriser le partage de telles informations au sein d'une concertation de cas permettrait de mieux les évaluer et de mieux les encadrer, dans une perspective plus large combinant à la fois l'aspect assistance et les volets policier et judiciaire du dossier. Les instances concernées pourraient ainsi agir si nécessaire de façon appropriée dans les différents milieux de vie dans lesquels l'intéressé évolue, en collaboration avec les autres participants à la concertation de cas, dans un contexte plus large d'accompagnement, de suivi ou de poursuites encadrant le bénéficiaire du secret. La concertation de cas permet de reconstituer le puzzle pour former un ensemble plus cohérent et plus compréhensible » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/001, p. 218).

En ce qui concerne plus précisément la problématique de la radicalisation, les travaux préparatoires précisent que le partage d'informations dans le cadre de la concertation de cas a pour but d'éviter une « vision en tunnel » :

« Un manque d'informations ou une ' vision en tunnel ' parce que chacun travaille dans son propre domaine peuvent entraîner une évaluation erronée de la situation, de sorte qu'il est difficile de prendre une décision appropriée. C'est un problème quotidien pour chacun des acteurs de terrain confrontés à cette problématique » (*ibid.*, p. 224).

B.2.6.3. L'exception au secret professionnel prévue par l'article 458*ter* du Code pénal constitue un droit de parole et non une obligation de parler. Le dépositaire du secret professionnel qui participe à une concertation de cas organisée sur la base de cette disposition peut, sans toutefois y être tenu, révéler, dans le cadre de cette concertation, des informations couvertes par le secret. Les travaux préparatoires exposent :

« À cet effet, il est souligné que la concertation de cas introduit non pas un devoir de parole, mais un droit de parole. La formulation de l'article en question et les développements sont explicites sur ce point. Une telle concertation de cas ne peut être efficace et constructive que si les participants se font mutuellement confiance quant à leur rôle respectif, indépendamment du cadre dans lequel se déroule la concertation » (*ibid.*, p. 228).

« À cet égard, il convient de souligner une fois de plus que dans l'article 458*ter*, il est également question d'un droit de parler et non d'une obligation de parler, laissant ainsi au dépositaire du secret professionnel le soin d'évaluer quels secrets peuvent être communiqués utilement dans le cadre de la concertation » (*ibid.*, p. 229).

B.2.6.4. Ainsi qu'il ressort de son libellé et des travaux préparatoires, l'article 458ter du Code pénal constitue une « disposition-cadre » (*ibid.*, p. 221), dont la mise en œuvre nécessite l'intervention ultérieure du législateur ou du procureur du Roi. À cet égard, les travaux préparatoires précisent que l'article 458ter du Code pénal permet notamment d'instaurer un cadre légal pour les CSIL R :

« La base réglementaire existante pour les cellules de sécurité intégrale locales (CSIL), plus précisément la circulaire du ministre de l'Intérieur sur les *Foreign Terrorist Fighters*, requiert davantage de garanties pour permettre aux dépositaires d'un secret professionnel de partager des informations sans se rendre coupables d'une violation punissable du secret professionnel ou du secret de l'instruction. Par conséquent, il serait préférable de compléter et d'étayer cette base réglementaire par un cadre légal univoque définissant l'objectif, la composition et le fonctionnement des CSIL en exécution de l'article 458ter du Code pénal » (*ibid.*, p. 225).

B.2.6.5. La loi du 30 juillet 2018 crée ce cadre légal pour les CSIL R. Elle met ainsi en œuvre l'article 458ter du Code pénal et autorise des concertations de cas dans le cadre des CSIL R à propos de personnes présentant des signes d'un processus de radicalisation. Les travaux préparatoires exposent :

« Pour garantir le bon fonctionnement des CSIL R, il s'est avéré nécessaire de pouvoir partager des informations confidentielles, également par les membres des CSIL R qui sont tenus par le secret professionnel. L'article 458ter du Code pénal prévoit une exception à la pénalisation de la violation du secret professionnel, réglée à l'article 458 et suivants du Code pénal, pour certaines structures de concertation. L'article 5 du présent avant-projet de loi soumet la CSIL R au champ d'application de l'article 458ter du Code pénal. Ce principe est important pour les participants qui sont tenus au secret professionnel dans le chef de leur fonction, mais aussi pour ceux qui n'y sont pas tenus. En effet, l'article 458ter, § 2, stipule que les participants sont tenus au secret pour ce qui concerne les secrets communiqués durant la concertation.

Pour qu'une CSIL R puisse être considérée comme structure de concertation conformément à l'article 458ter du Code pénal, elle doit satisfaire à certaines conditions. La concertation doit tout d'abord être organisée soit par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, soit moyennant une autorisation motivée du procureur du Roi. Il convient de déterminer au moins qui peut participer à la concertation, avec quelle finalité et selon quelles modalités la concertation aura lieu. Le présent avant-projet de loi satisfait à cette exigence. En ce qui concerne les participants qui relèvent des compétences des Communautés et des Régions, les participants pouvant prendre part à la CSIL R seront détaillés dans les décrets et ordonnances des Communautés et Régions respectives.

L'article 458ter du Code pénal stipule en outre que la concertation ' peut exclusivement être organisée soit en vue de protéger l'intégrité physique et psychique de la personne ou de tiers, soit en vue de prévenir les délits visés au Titre Iter du Livre II ou les délits commis dans le cadre d'une organisation criminelle, telle qu'elle est définie à l'article 324bis '. Étant donné que les CSIL R ont, conformément à l'article 2 du présent avant-projet de loi, pour but de prévenir des infractions terroristes visées au Titre Iter du Livre II du Code pénal, elles satisfont également à cette exigence. La ' prévention d'infractions terroristes ' doit être interprétée au sens large, conformément à l'exposé des motifs relatif à l'article 458ter du Code pénal.

Nous nous trouvons en effet également dans l'hypothèse où aucune infraction n'a encore été commise ou dans l'hypothèse où des infractions ont éventuellement déjà été commises, mais dont le membre concerné de la CSIL R n'a pas connaissance » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, pp. 10-11).

Le fait que la CSIL R constitue une structure de concertation au sens de l'article 458ter du Code pénal a pour conséquence que le dépositaire du secret professionnel qui participe à la CSIL R peut, dans le cadre de celle-ci, révéler des informations couvertes par le secret sans risquer d'être poursuivi pour violation du secret professionnel.

Enfin, lors des discussions en commission, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur a confirmé que « la participation à une CSIL est toujours volontaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/003, p. 14). Le dépositaire du secret professionnel invité par le bourgmestre à participer à la CSIL R reste donc libre d'accepter ou non cette invitation. En outre, dès lors que l'article 458ter du Code pénal consacre un droit de parole et non une obligation de parler, si le dépositaire du secret professionnel accepte de participer à la CSIL R, il reste libre de décider lui-même de révéler ou non, dans le cadre de la concertation, des informations couvertes par le secret professionnel.

### *Quant à la recevabilité*

#### *En ce qui concerne l'objet du recours et la recevabilité ratione temporis*

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité *ratione temporis* du recours. Il fait valoir que le recours en annulation est en réalité dirigé contre l'article 458ter du Code pénal et que le délai de six mois pour introduire un recours en annulation de cette disposition a expiré.

B.3.2. Ainsi qu'il ressort de la requête en annulation, le recours est dirigé contre l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Comme il est dit en B.2.6.4, l'article 458<sup>ter</sup> du Code pénal est une disposition-cadre, dont la mise en œuvre nécessite l'intervention ultérieure du législateur ou du procureur du Roi. Lorsque, comme en l'espèce, cette disposition-cadre est mise en œuvre par une loi ultérieure, rien ne s'oppose à ce qu'un recours en annulation soit introduit contre cette loi dans le délai imparti.

B.3.3. Dès lors que la loi du 30 juillet 2018 a été publiée au *Moniteur belge* du 14 septembre 2018 et que le recours en annulation a été introduit par requête envoyée le 13 mars 2019, le recours est recevable *ratione temporis*.

*En ce qui concerne l'intérêt au recours*

B.4.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand soulèvent tous deux une exception d'irrecevabilité du recours, faisant valoir que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à demander l'annulation de la disposition attaquée.

B.4.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

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

B.4.3. Selon ses statuts, l'ASBL « Ligue des droits humains », neuvième partie requérante, a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elle défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme consacrés notamment par la Constitution belge et par la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, la disposition attaquée « soumet la CSIL R au champ d'application de l'article 458*ter* du Code pénal » (*Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 10). S'il est vrai que, comme le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand l'observent, la disposition attaquée a pour effet de rendre applicables à la CSIL R les différentes garanties prévues à l'article 458*ter* du Code pénal, elle a d'abord pour effet d'autoriser sur cette base la divulgation, dans le cadre de la CSIL R, d'informations couvertes par le secret professionnel. Il s'ensuit que l'annulation de la disposition attaquée aurait pour conséquence que l'exception au secret professionnel prévue à l'article 458*ter* du Code pénal cesserait de s'appliquer à la CSIL R, de sorte que le dépositaire du secret professionnel participant à la CSIL R ne pourrait plus, sur cette base, y révéler des informations couvertes par le secret professionnel. Il peut être admis que la disposition attaquée est de nature à affecter directement et défavorablement le but statutaire de la neuvième partie requérante. Contrairement à ce que le Conseil des ministres soutient, ce constat n'est pas remis en cause par le fait qu'en cas d'annulation de la disposition attaquée, le dépositaire du secret professionnel participant à la CSIL R pourrait, le cas échéant, y divulguer des informations couvertes par le secret, sur le fondement d'une exception au secret professionnel autre que celle qui est prévue à l'article 458*ter* du Code pénal.

B.4.4. Il résulte de ce qui précède que la neuvième partie requérante a intérêt au recours.

Dès lors que la neuvième partie requérante a intérêt au recours, la Cour ne doit pas examiner si les autres parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

B.4.5. Les exceptions d'irrecevabilité sont rejetées.

*En ce qui concerne la recevabilité des moyens*

B.5.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution et de l'article 14, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, n'expose pas en quoi le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé, de sorte qu'il ne saurait être compris qu'en ce sens qu'il critique le fait qu'une catégorie déterminée de personnes est privée à tort de la jouissance d'un droit fondamental, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale, que le secret professionnel est censé garantir.

Selon le Gouvernement flamand, si les parties requérantes entendent donner une autre portée au premier moyen, celui-ci est alors irrecevable.

B.5.2. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions ou avec des principes généraux du droit contenant une garantie fondamentale, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de cette garantie fondamentale, alors que celle-ci vaut sans restriction pour d'autres personnes.

Il ne ressort pas des écrits de procédure des parties requérantes que celles-ci entendraient donner une autre portée au premier moyen.

Le premier moyen est exposé en des termes suffisamment clairs. Il ressort du mémoire déposé par le Gouvernement flamand que celui-ci a bien compris le premier moyen et qu'il a donc été en mesure de mener une défense utile.

B.5.3. L'exception est rejetée.

B.6.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le troisième moyen, en sa seconde branche, prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est irrecevable, à défaut d'exposer en quoi la disposition attaquée ferait naître une différence de traitement entre deux catégories de personnes comparables.

B.6.2. 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.

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

Il ressort à suffisance de la requête en annulation que le troisième moyen, en sa seconde branche, critique la différence de traitement entre les dépositaires du secret professionnel, selon qu'ils sont ou non invités par le bourgmestre à participer à la CSIL R. Les parties requérantes soutiennent que seule la première catégorie de dépositaires du secret professionnel doit subir les conséquences de l'exception au secret professionnel qui résulte de la disposition attaquée.

En outre, il ressort du mémoire déposé par le Gouvernement flamand que celui-ci a bien compris la seconde branche du troisième moyen et qu'il a donc été en mesure de mener une défense utile.

B.6.3. L'exception est rejetée.

B.7.1. Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres font valoir que certains griefs soulevés par les parties requérantes dans le cadre des premier et troisième moyens sont sans lien avec la disposition attaquée. Ils estiment que tel est le cas du grief relatif à la compétence confiée au bourgmestre de déterminer les personnes qu'il invitera à participer à la CSIL R et du grief relatif à l'imprécision de la notion d'« indices selon lesquels [des cas] se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité », lesquels porteraient respectivement sur les articles 3, § 1er, et 3, § 2, de la loi du 30 juillet 2018. Selon le Gouvernement flamand, tel est également le cas du grief relatif à l'insuffisance des garanties offertes par l'article 458<sup>ter</sup> du

Code pénal, qui porterait sur cette dernière disposition. Selon le Conseil des ministres, tel est également le cas du grief relatif à la possibilité que des informations discutées dans le cadre de la CSIL R soient communiquées aux représentants des services visés à l'article 44/11/3<sup>ter</sup>, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police », compétents au sein de la zone géographique de la CSIL R concernée, qui porterait sur l'article 4 de la loi du 30 juillet 2018.

B.7.2. Ainsi que les parties requérantes le font valoir, les griefs en question doivent être examinés au regard de la faculté reconnue aux dépositaires du secret professionnel de révéler dans le cadre de la CSIL R des informations couvertes par le secret, laquelle résulte de la disposition attaquée. Il s'ensuit que l'examen de la recevabilité de ces griefs est lié à l'examen au fond.

#### *Quant au fond*

##### *En ce qui concerne le premier moyen*

B.8. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018, de l'article 22 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant, avec les articles 10, 11 et, éventuellement, avec l'article 191 de la Constitution, et, en ce qui concerne l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec l'article 14 de la même Convention.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée constitue une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes qui confient des secrets à des dépositaires du secret professionnel.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes font valoir que le droit au respect de la vie privée et familiale protège également la vie professionnelle et que la disposition attaquée constitue une ingérence disproportionnée dans la vie professionnelle des dépositaires du secret professionnel participant à la CSIL R.

Il y a lieu d'examiner les deux branches du moyen conjointement.

B.9.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

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

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

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 16 de la Convention relative aux droits de l'enfant dispose :

« 1. Nul enfant ne fera 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. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.9.2. 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.9.3. Le droit au respect de la vie privée, tel qu'il est garanti par les dispositions constitutionnelles et conventionnelles précitées, a pour but essentiel de protéger les personnes contre les ingérences dans leur vie privée. Ce droit a une large portée. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fait apparaître que relèvent, entre autres, de la protection de ce droit les données et informations personnelles suivantes : les nom, adresse, activités professionnelles, relations personnelles, empreintes digitales, images filmées, photographies, communications, données ADN, données judiciaires (condamnations ou inculpations), données financières et informations concernant des biens (voy. notamment CEDH, 26 mars 1987, *Leander c. Suède*, §§ 47-48; grande chambre, 4 décembre 2008, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, §§ 66-68; 17 décembre 2009, *B.B. c. France*, § 57; 10 février 2011, *Dimitrov-Kazakov c. Bulgarie*, §§ 29-31; 18 octobre 2011, *Khelili c. Suisse*, §§ 55-57; 18 avril 2013, *M.K. c. France*, § 26; 18 septembre 2014, *Brunet c. France*, § 31).

B.9.4. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont toutefois pas absolus. Ils n'excluent pas une ingérence d'une autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, mais exigent que cette ingérence soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit. Ces dispositions engendrent de surcroît l'obligation positive, pour l'autorité publique, de prendre des mesures qui assurent le respect effectif de la vie privée, même dans la sphère des relations entre les individus (CEDH,

27 octobre 1994, *Kroon et autres c. Pays-Bas*, § 31; grande chambre, 12 novembre 2013, *Söderman c. Suède*, § 78).

B.9.5. Le dépositaire du secret professionnel doit en principe garder secrète toute information confidentielle obtenue dans les conditions visées à l'article 458 du Code pénal, qui dispose :

« Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire et celui où la loi, le décret ou l'ordonnance les oblige ou les autorise à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement d'un an à trois ans et d'une amende de cent euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement ».

L'obligation de secret, imposée au dépositaire par le législateur, vise, à titre principal, à protéger le droit fondamental à la vie privée de la personne qui se confie, parfois dans ce qu'elle a de plus intime. Par ailleurs, le respect du secret professionnel est la condition *sine qua non* pour que s'instaure un lien de confiance entre le détenteur du secret et la personne qui se confie. Ce lien de confiance permet au détenteur du secret professionnel d'apporter utilement une aide à la personne qui se confie à lui.

B.9.6. Le secret professionnel n'est pas absolu.

Outre les cas énumérés à l'article 458 du Code pénal et le droit de parole qui lui est reconnu dans les cas énumérés à l'article 458*bis*, le dépositaire du secret professionnel peut, à titre exceptionnel, se délier de son obligation de secret, en invoquant l'état de nécessité.

L'état de nécessité est la situation dans laquelle se trouve une personne qui, eu égard à la valeur respective des obligations contradictoires et à l'existence d'un danger grave et imminent pour autrui, peut raisonnablement estimer qu'il ne lui est pas possible de sauvegarder, autrement qu'en commettant les faits qui lui sont reprochés, un intérêt plus impérieux qu'elle a le devoir ou qu'elle est en droit de sauvegarder avant tous les autres (notamment Cass., 13 mai 1987,

*Pas.*, 1987, I, n° 535; 28 avril 1999, P.98.1596.F; 13 novembre 2001, P.00.0366.N; 24 janvier 2007, P.06.1399.F).

B.10. Comme il est dit en B.2.6, l'article 458*ter* du Code pénal, que la disposition attaquée rend applicable à la CSIL R, prévoit une nouvelle exception au secret professionnel, en vue de permettre des concertations de cas.

Contrairement à ce que les parties requérantes soutiennent, ces dispositions ne visent pas à mettre en œuvre la figure jurisprudentielle du secret professionnel partagé. En effet, lors de l'élaboration de l'article 458*ter* du Code pénal, un membre de la Chambre des représentants a souligné « qu'il ne s'agit pas à proprement parler de secret professionnel partagé » et que « cette terminologie renvoie à une autre figure juridique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/008, p. 94). Afin de clarifier ce point, l'amendement n° 65 (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/003, p. 110), visant à remplacer, dans le libellé du titre du projet de loi dans lequel se trouvait le nouvel article 458*ter* du Code pénal, les mots « en vue d'instaurer le partage du secret professionnel » par les mots « en vue de communiquer des secrets », a été adopté (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/008, p. 131). Cet amendement n° 65 a été justifié en ces termes :

« Il ressort des auditions et des discussions qui y ont fait suite que le titre du projet de loi avait déjà suscité de la confusion quant à l'objectif proprement dit de ces dispositions.

L'intention de mettre en place une concertation de cas, au cours de laquelle les participants pourraient partager des secrets, est indépendante de la figure jurisprudentielle actuelle du 'secret professionnel partagé'. Ce dernier ne concerne en effet que le partage de secrets entre dépositaires d'un secret professionnel qui poursuivent une même finalité.

En revanche, la concertation de cas entend donner aux dépositaires d'un secret professionnel, qui ne poursuivent pas nécessairement une même finalité, la possibilité de communiquer des secrets déterminés dans le cadre d'une structure de concertation clairement définie, à laquelle peuvent également prendre part des personnes non dépositaires d'un secret professionnel.

Le présent amendement vise à exclure toute équivoque dans le libellé de cet intitulé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2259/003, p. 110).

B.11. En vertu de la disposition attaquée, le dépositaire du secret professionnel qui accepte de participer à la CSIL R peut, dans le cadre de celle-ci, révéler des informations couvertes par le secret professionnel.

Il convient dès lors de vérifier si l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée et familiale que constitue cette exception au secret professionnel est prévue par une disposition législative suffisamment précise, si elle répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique et si elle est proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit.

B.12.1. Les parties requérantes soutiennent que les termes « cas pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité » ne sont pas suffisamment précis, de sorte que la condition selon laquelle l'ingérence dans le droit au respect de la vie privée doit être prévue par une disposition législative suffisamment précise ne serait pas respectée.

B.12.2. L'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité définit le processus de radicalisation comme « un processus influençant un individu ou un groupe d'individus de telle sorte que cet individu ou ce groupe d'individus soit mentalement préparé ou disposé à commettre des actes terroristes ».

Par son arrêt n° 145/2011 du 22 septembre 2011, la Cour a jugé que cette définition satisfait au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution :

« B.96.3. L'emploi de la notion de ' processus de radicalisation ', combiné avec celle de ' terrorisme ', renvoie ainsi à la phase qui précède la commission d'actes terroristes. En particulier, le processus de radicalisation vise un processus préparatoire de manipulation ou d'influence faisant apparaître des risques sécuritaires. L'article 3, 15°, de la loi du 30 novembre 1998 indique clairement qu'il s'agit d'un processus consistant à influencer l'intéressé de telle manière qu'il soit préparé ou disposé à commettre des actes terroristes. L'habilitation à utiliser les méthodes exceptionnelles de renseignement dans le cadre d'une menace grave relative à une activité du processus de radicalisation s'inscrit donc dans l'action préventive contre le terrorisme.

B.97. Il découle de ce qui précède que la disposition attaquée ne porte pas atteinte au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution.

Le grief n'est pas fondé ».

Dès lors que, comme il est dit en B.2.2, les CSIL R s'inscrivent également dans l'action préventive contre le terrorisme, il y a eu lieu de conclure, pour des motifs identiques à ceux qui sont exposés dans l'arrêt n° 145/2011 précité, que la notion de « cas pour lesquels il existe des indices selon lesquels ils se trouvent dans un processus de radicalisation au sens de l'article 3, 15°, de la loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité » est suffisamment précise pour qu'il soit satisfait au principe de légalité consacré par l'article 22 de la Constitution.

B.13. Par la disposition attaquée, le législateur poursuit l'objectif de lutter contre le terrorisme et contre la radicalisation. Cet objectif correspond incontestablement à un besoin social impérieux.

B.14.1. La faculté reconnue au dépositaire du secret professionnel qui accepte l'invitation du bourgmestre à participer à la CSIL R de révéler dans le cadre de celle-ci des informations couvertes par le secret est entourée de plusieurs garanties qui résultent de l'application combinée de l'article 458*ter* du Code pénal et de la loi du 30 juillet 2018 :

- comme il est dit en B.2.6.3, le dépositaire du secret professionnel qui participe à la CSIL R dispose d'un droit de parole, mais il n'est pas tenu par une obligation de parler. Il est libre d'accepter ou non l'invitation du bourgmestre à participer à la CSIL R et, s'il y participe, il est libre d'y révéler ou non des informations couvertes par le secret professionnel;

- selon l'article 458*ter*, § 2, alinéa 1er, du Code pénal, tous les participants à la CSIL R sont tenus au secret professionnel à l'égard des informations couvertes par le secret qui sont révélées dans le cadre de celle-ci;

- selon l'article 4, § 2, de la loi du 30 juillet 2018, la transmission, à la suite de la discussion d'un cas dans le cadre de la CSIL R, d'une fiche de feed-back aux représentants des services visés à l'article 44/11/3*ter*, § 1er, de la loi du 5 août 1992 « sur la fonction de police » compétents au sein de la zone géographique de la CSIL R concernée nécessite l'approbation

par consensus de tous les membres participant effectivement à la CSIL R. Par ailleurs, cette fiche de feed-back ne peut pas contenir les informations couvertes par le secret qui sont révélées dans le cadre de la concertation;

- selon l'article 4, § 3, de la loi du 30 juillet 2018, « le traitement des données à caractère personnel relatives aux personnes soumises à la discussion en CSIL R, conformément à l'article 3, § 2, n'est pas autorisé, sous réserve des exceptions prévues par la loi ». Comme le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur l'a précisé lors des discussions en commission, cet article « doit être compris comme interdisant l'enregistrement d'une personne dans une banque de données uniquement parce qu'elle a été soumise à la discussion en CSIL R » (*Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/003, p. 14*).

B.14.2. En outre, la compétence confiée au bourgmestre de déterminer les personnes qu'il invite à participer à la CSIL R est raisonnablement justifiée, eu égard à la nécessité de tenir compte de la diversité des situations locales :

« La composition d'une CSIL R peut varier en fonction de la spécificité de la commune. Celle-ci sera par exemple influencée par l'étendue du territoire, le taux et les formes de criminalité, l'infrastructure présente, les projets existants, ... Au sein d'une même commune, la composition de la CSIL R peut en outre être adaptée en fonction du cas à aborder. La présence d'un enseignant à chaque réunion n'est par exemple pas nécessaire lorsqu'aucun cas de mineur faisant partie du groupe scolaire concerné n'est abordé. Les membres qui doivent régulièrement siéger au sein de CSIL R pour des cas qui ne les concernent en aucune façon, risqueraient de se retirer. Ce principe nuirait au bon fonctionnement des CSIL R. Il convient de tenir compte des réalités locales qui sont différentes. Tant les différentes problématiques auxquelles chaque commune est confrontée que la nature des dossiers individuels abordés dans le cadre d'une concertation concrète, requièrent une certaine flexibilité dans la composition d'une CSIL R.

Il appartient par conséquent au bourgmestre d'inviter les autres participants d'une CSIL R » (*Doc. parl., Chambre, 2017-2018, DOC 54-3209/001, p. 7*).

B.14.3. Enfin, la circonstance qu'il existe d'autres cas dans lesquels le secret professionnel peut être levé, par exemple lorsque les conditions de l'état de nécessité sont réunies, ne signifie pas que la disposition attaquée n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de lutter contre le terrorisme et contre la radicalisation. Le législateur a justifié l'introduction d'une nouvelle exception au secret professionnel par le fait que « les besoins du terrain et les évolutions de la société indiquent clairement qu'il y a la nécessité d'une initiative législative qui permette l'organisation d'une concertation lorsque celle-ci s'avère nécessaire » (*Doc. parl., Chambre,*

2016-2017, DOC 54-2259/001, p. 230). Il en ressort que les autres exceptions au secret professionnel, qui sont prévues dans des hypothèses spécifiques et qui doivent satisfaire à des conditions précises, n'ont pas permis, dans le passé, d'atteindre l'objectif poursuivi. Le législateur a donc raisonnablement pu estimer que la disposition attaquée est nécessaire pour assurer la lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation.

B.14.4. Compte tenu de ce qui précède, la faculté reconnue au dépositaire du secret professionnel qui accepte l'invitation du bourgmestre à participer à la CSIL R de révéler dans le cadre de celle-ci des informations couvertes par le secret est proportionnée à l'objectif poursuivi.

B.15. Le premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.16. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Elles soutiennent que la disposition attaquée altère le lien de confiance entre les dépositaires du secret professionnel, dont l'intervention est nécessaire pour la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, et les bénéficiaires de ces droits. Il en résulterait une recrudescence du phénomène du « non-recours », c'est-à-dire des cas dans lesquels les bénéficiaires de droits économiques, sociaux et culturels renoncent à faire valoir ces droits, alors qu'ils remplissent les conditions pour y prétendre.

B.17. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. L'article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu'impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de

les garantir, conformément à l'alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.18. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si la disposition attaquée entraîne un phénomène de « non-recours » et si celui-ci engendre un recul significatif du niveau de protection des droits consacrés par l'article 23 de la Constitution, il suffit de constater que la disposition attaquée est justifiée par des motifs liés à l'intérêt général, à savoir la lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation.

B.19. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.20. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 5 de la loi du 30 juillet 2018.

Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle ferait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée entre, d'une part, les personnes qui se confient à des dépositaires du secret professionnel qui sont invités à participer à la CSIL R et qui acceptent d'y révéler des informations couvertes par le secret et, d'autre part, les personnes qui se confient à des dépositaires du secret professionnel qui ne sont pas invités à participer à la CSIL R ou qui refusent l'invitation. Selon les parties requérantes, seule la première catégorie de personnes subit les conséquences de l'exception au secret professionnel prévue par la disposition attaquée.

Dans la seconde branche du moyen, les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle ferait naître une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée entre les dépositaires du secret professionnel qui sont invités par le bourgmestre à participer à la CSIL R et ceux qui ne le sont pas. Selon les parties requérantes, seule la première catégorie de dépositaires du secret professionnel subit les conséquences de l'exception au secret professionnel prévue par la disposition attaquée.

Il y a lieu d'examiner les deux branches du moyen conjointement.

B.21. Ainsi que le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand le relèvent, les différences de traitement critiquées par les parties requérantes résultent non pas de la disposition attaquée, mais de l'exercice par le bourgmestre de la compétence qui lui est reconnue d'inviter des personnes à participer à la CSIL R et de la décision individuelle de chaque dépositaire du secret professionnel invité à participer à la CSIL R, à laquelle un droit de parole est inhérent, de participer ou non à la CSIL R et de révéler ou non dans le cadre de celle-ci des informations couvertes par le secret professionnel.

Au surplus, comme il est dit en B.14.2, la compétence confiée au bourgmestre de déterminer les personnes qu'il invite à participer à la CSIL R est raisonnablement justifiée, eu égard à la nécessité de tenir compte de la diversité des situations locales.

B.22. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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 1er avril 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût