



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 124/2022
du 13 octobre 2022
Numéro du rôle : 7572**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 62, 2°, du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019 « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters et S. de Bethune, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 250.072 du 10 mars 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 mai 2021, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 62, 2°, du Code consulaire, dans sa version applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019, interprété comme s'appliquant également à la condition d'un sursis probatoire interdisant uniquement de se rendre dans un pays en guerre, viole-t-il les articles 10, 11, 12 et 22 de la Constitution, éventuellement combinés avec l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 2 du Protocole n° 4 à cette Convention, en ce qu'il traite de manière identique toutes les personnes faisant l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté, sans avoir égard aux limitations spécifiques prévues dans cette mesure, et a pour effet d'interdire à la personne ayant bénéficié d'un tel sursis de rejoindre tout pays exigeant un passeport, que ce dernier soit ou non en guerre ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Anas Abaricha, assisté et représenté par Me N. Cohen, avocat au barreau de Bruxelles, et par Me L. Laperche, avocat au barreau de Liège-Huy;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me C. Caillet, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 29 juin 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache, 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 13 juillet 2022 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 juillet 2022.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 3 mai 2016, Anas Abaricha est condamné à une peine d'emprisonnement de quatre ans et à une amende de 12 000 euros, assortie d'un sursis probatoire de cinq ans en ce qui concerne la moitié de l'emprisonnement et la totalité de l'amende. Ce sursis est subordonné à la condition de « ne pas gagner de pays en guerre ». Jusqu'au 7 juillet 2018, Anas Abaricha purge la partie de sa peine d'emprisonnement non assortie d'un sursis.

Par une décision du 11 juillet 2019, l'État belge invalide le passeport d'Anas Abaricha, qui lui est retiré, au motif qu'il fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté. Anas Abaricha demande l'annulation de cette décision devant le Conseil d'État.

En vertu de l'article 62, 2°, du Code consulaire, lu en combinaison avec l'article 65/1 du même Code, tels qu'ils étaient applicables lors de l'adoption de la décision attaquée, il y a lieu de retirer et d'invalider le passeport de la personne qui fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté. Le Conseil d'État juge que la condition probatoire consistant à « ne pas gagner de pays en guerre » pourrait, à défaut d'autre précision, être considérée comme une « mesure judiciaire limitative de liberté » au sens dudit article 62, 2°.

Dans ce contexte, le Conseil d'État pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Anas Abaricha soutient qu'en ce qu'elle prive un individu de son passeport lorsque cet individu fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté, la disposition en cause entraîne une ingérence dans le droit à la vie privée, le droit à la liberté individuelle et la liberté de circuler, et que cette ingérence ne satisfait pas aux conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité.

Anas Abaricha allègue d'abord que l'expression « mesure judiciaire limitative de liberté » n'est pas suffisamment prévisible, compte tenu de la variété de situations qu'elle peut recouvrir. Il n'est pas possible de déterminer avec certitude si la condition d'un sursis probatoire consistant uniquement à interdire de se rendre dans un pays en guerre correspond à cette notion.

Anas Abaricha observe ensuite que le remplacement de la loi du 14 août 1974 « relative à la délivrance des passeports » par le Code consulaire a considérablement étendu le champ des hypothèses dans lesquelles le ministre compétent doit refuser de délivrer un passeport ou doit le retirer, sans que ce changement ait fait l'objet d'explications dans les travaux préparatoires. Il s'ensuit que le but de la disposition en cause n'apparaît pas clairement.

Anas Abaricha soutient enfin qu'en ce qu'elle s'applique à toute mesure judiciaire limitative de liberté, la disposition en cause va plus loin que ce qui est strictement nécessaire pour garantir le respect de la mesure judiciaire limitative de liberté consistant dans l'interdiction de se rendre dans un pays en guerre pendant la durée du sursis probatoire. La personne concernée est en effet privée de la possibilité de voyager vers d'autres pays qui ne sont pourtant pas visés par la condition probatoire. À cet égard, il convient de relever que le nouvel article 62 du Code consulaire, tel qu'il a été modifié par la loi du 3 juillet 2019 « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges » (ci-après : la loi du 3 juillet 2019), limite les hypothèses de refus de délivrance ou de retrait de passeport aux mesures judiciaires limitatives de liberté qui consistent soit dans une interdiction de quitter le territoire, soit dans un mandat d'arrêt. La disposition en cause, dans sa version applicable au litige, produit dès lors des effets disproportionnés.

A.1.2. Anas Abaricha allègue qu'en ce qu'elle s'applique à toutes les personnes qui font l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté indépendamment de la nature de la mesure en cause et des limitations spécifiques que celle-ci contient, la disposition en cause traite de la même manière des personnes qui se trouvent dans des situations fondamentalement distinctes, sans qu'existe à cet égard une justification raisonnable, et que, partant, elle viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.3. Anas Abaricha conclut de ce qui précède que, pour être conforme à la Constitution, la disposition en cause doit être interprétée comme ne s'appliquant pas à la condition d'un sursis probatoire interdisant uniquement de se rendre dans un pays en guerre.

A.2.1. À titre principal, le Conseil des ministres soutient que la question préjudicielle repose sur un postulat erroné et qu'elle n'appelle donc pas de réponse. La disposition en cause s'applique en effet aux personnes qui font l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté au sens strict (un emprisonnement, par exemple) et aux personnes qui n'ont pas totalement exécuté leur peine d'emprisonnement au sens strict et dont la mise en liberté est subordonnée à une limitation de leur liberté de circulation (par exemple, une libération conditionnelle ou un sursis probatoire). Il est donc inexact de prétendre que cette disposition s'applique indépendamment des limitations spécifiques attachées à la mesure judiciaire limitative de liberté.

A.2.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Le Conseil des ministres soutient tout d'abord que la mesure en cause est prévue par la loi.

Il précise ensuite que la mesure en cause poursuit un objectif légitime, qui est de prévenir les infractions pénales. En l'espèce, la condition probatoire interdisant à Anas Abaricha de se rendre dans un pays en guerre tend à éviter qu'il commette à nouveau des crimes.

Le Conseil des ministres soutient enfin que la mesure en cause est nécessaire dans une société démocratique. En effet, elle s'applique aux mesures judiciaires limitatives de liberté et cesse si la personne est libérée, fût-ce dans le cadre d'une libération conditionnelle, pour autant que les conditions de cette remise en liberté n'impliquent pas de limitation de sa liberté de circulation. Cette mesure a été prononcée par un juge indépendant et impartial, après un examen de la situation individuelle de l'intéressé et de toutes les circonstances de la cause, le magistrat ayant

estimé que l'intérêt public l'emporte sur la liberté de circulation de l'individu. Le ministre ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire pour décider du retrait ou non du passeport de la personne concernée en cas de mesure judiciaire limitative de liberté. Enfin, un recours contre la décision de ce dernier est ouvert devant le Conseil d'État.

Le Conseil des ministres en conclut que la disposition en cause est compatible avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme. La non-violation de cette disposition implique nécessairement la non-violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 22 de la Constitution, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'examiner la compatibilité de la disposition en cause avec ces deux dispositions, d'autant que le Conseil d'État n'indique pas en quoi la mesure en cause porterait concrètement atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale de l'intéressé.

A.2.3. Le Conseil des ministres soutient enfin que la mesure en cause n'est pas discriminatoire. Tout d'abord, les personnes relevant des deux catégories comparées dans la question préjudicielle ne se trouvent pas dans des situations essentiellement différentes eu égard à la mesure en cause, dès lors qu'elles font toutes l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté restreignant temporairement leur liberté de circulation. Ensuite, la mesure en cause permet de garantir le respect des conditions restrictives à la libre circulation imposées à la personne concernée. Enfin, cette dernière peut solliciter une autorisation de voyager, sous la forme d'un passeport provisoire dont la validité est limitée dans le temps (un an maximum) et dans l'espace. L'autorité compétente (le parquet fédéral, par exemple) doit en fixer les modalités.

A.3.1. Anas Abaricha répond qu'il ne faut pas avoir égard à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pour déterminer les normes de référence qui doivent être retenues pour juger de la constitutionnalité de la disposition en cause. Il convient donc d'examiner la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 12 et 22 de la Constitution et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2. Anas Abaricha observe que la disposition en cause ne permet pas à l'autorité administrative d'avoir égard aux limitations spécifiques de la mesure judiciaire limitative de liberté. Un individu est privé de son passeport lorsqu'il fait l'objet d'une telle mesure, indépendamment de la nature et de l'étendue de la limitation apportée à sa liberté.

A.3.3. Anas Abaricha rappelle que l'exigence de légalité qui résulte de la Convention européenne des droits de l'homme suppose que la loi soit claire, prévisible et suffisamment accessible, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Anas Abaricha précise qu'il faut examiner ici la légitimité non pas de la mesure probatoire dont il fait l'objet, mais de la mesure prévue à l'article 62, 2°, du Code consulaire. S'il peut être admis que l'interdiction de gagner un pays en guerre tend à éviter que l'individu concerné commette de nouvelles infractions pénales, il en va autrement de la privation de son passeport indépendamment de la destination envisagée. Tout au plus la mesure en cause est-elle justifiée par la mise en œuvre de la condition probatoire précitée, mais elle est manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi puisqu'elle limite la liberté de circulation de la personne concernée au-delà de ce qui est strictement nécessaire.

A.3.4. Anas Abaricha estime que la condition probatoire dont il fait l'objet n'est pas comparable avec une interdiction pure et simple de quitter le territoire. L'identité de traitement n'est donc pas raisonnablement justifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

Anas Abaricha relève enfin que le Conseil des ministres ne cite aucune disposition légale ou réglementaire à l'appui de l'affirmation selon laquelle la personne concernée pourrait solliciter un passeport provisoire. L'article 62 du Code consulaire, qui ne prévoit aucune dérogation à l'interdiction qu'il pose, y fait obstacle. Il n'existe donc pour la personne concernée aucune garantie ni possibilité légale d'obtenir des documents de voyage provisoires.

A.4.1. Le Conseil des ministres réplique que l'entrée en vigueur du Code consulaire n'a pas modifié le droit qui était, jusque-là, applicable en la matière. L'intéressé pouvait solliciter un passeport provisoire lui permettant de voyager moyennant certaines limitations.

A.4.2. Le Conseil des ministres souligne que la disposition en cause ne s'applique pas à toutes les personnes qui font l'objet d'une condition probatoire limitative d'une liberté quelconque, mais uniquement aux personnes qui font l'objet d'une mesure limitative de liberté et qui, dans ce cadre, sont soumises à une limitation de leur liberté de circulation. La mesure en cause ne s'applique donc pas indépendamment des limitations spécifiques contenues dans cette mesure limitative de liberté.

A.4.3. Le Conseil des ministres soutient ensuite que l'exigence de légalité ne doit pas être interprétée de manière excessive. La pratique peut éclairer l'interprétation et l'application de la loi. Une personne visée par un sursis probatoire imposé par une juridiction pénale et assorti d'une condition impliquant une limitation de sa liberté de circulation est en mesure de prévoir avec un degré de certitude raisonnable, le cas échéant avec l'aide d'experts juridiques, qu'elle est concernée par la disposition en cause. La mesure litigieuse est donc bien prévue par la loi.

Le Conseil des ministres réaffirme que la disposition en cause poursuit un but légitime, à savoir le respect de la mesure judiciaire limitative de liberté. Une éventuelle extension du champ d'application du régime jusqu'alors en vigueur, sans modification alléguée du but poursuivi, ne saurait remettre en cause ce constat.

Le Conseil des ministres estime que le retrait du passeport de la personne concernée est indispensable pour garantir le respect de la mesure judiciaire limitative de liberté dont cette personne fait l'objet et qui entraîne une restriction totale ou partielle de sa liberté de circulation. Ce retrait est indispensable non seulement en ce qui concerne l'interdiction totale de quitter le territoire, mais aussi en ce qui concerne l'interdiction de rejoindre des pays en guerre. Il n'existe aucune autre mesure qui permettrait de garantir le respect d'une interdiction totale ou partielle de quitter le territoire.

Le Conseil des ministres rappelle la possibilité pour la personne concernée de demander un passeport provisoire dans le but de réaliser un voyage dans le respect des conditions probatoires qui lui ont été imposées, comme l'a souligné l'auditeur lors de la procédure devant le Conseil d'État. Cette possibilité n'est nullement contraire à la loi. Aux termes de l'article 63 du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 juillet 2019, le ministre fixe une procédure de consultation des autorités administratives, judiciaires et policières sur l'existence ou non de mesures judiciaires limitatives de liberté. Cette communication entre le ministre et les autorités judiciaires a lieu dans le cadre de la base de données « Passban ». Il ressort de l'article 16 de la loi du 3 juillet 2019 que cette base de données est utilisée pour les traitements de données nécessaires, notamment, à l'attribution de titres de voyage provisoires. Les travaux préparatoires de la loi du 3 juillet 2019 confirment que ce traitement de données était déjà effectué auparavant. Or, lors de l'adoption du Code consulaire en 2013, la portée de l'article 9 de la loi du 14 août 1974 n'a pas été modifiée en ce qui concerne l'hypothèse visée dans la question préjudicielle.

- B -

B.1. L'article 62, 2^o, du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019 « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges » (ci-après : la loi du 3 juillet 2019), dispose :

« La délivrance d'un passeport ou d'un titre de voyage belge est refusée :

[...]

2° si le demandeur fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté ».

L'article 65/1, alinéa 1er, du même Code, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019, dispose :

« Les passeports et les titres de voyage belges sont retirés et invalidés aux conditions visées à l'article 62 ».

Il résulte d'une lecture conjointe de ces deux dispositions que le ministre des Affaires étrangères doit retirer ou invalider le passeport de la personne qui fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté, indépendamment de la nature de la mesure en cause ou de ses modalités.

B.2. Le Conseil d'État interroge la Cour à propos de la compatibilité de l'article 62, 2°, du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019, « interprété comme s'appliquant également à la condition d'un sursis probatoire interdisant uniquement de se rendre dans un pays en guerre », avec les articles 10, 11, 12 et 22 de la Constitution, lus éventuellement en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Protocole n° 4 à cette Convention.

Le Conseil d'État interroge la Cour sur l'identité de traitement que la disposition en cause, dans l'interprétation précitée, réserve à toutes les personnes qui font l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté, sans avoir égard aux limitations spécifiques prévues dans le cadre de cette mesure, ainsi que sur la conséquence qui en découle, à savoir l'interdiction pour la personne bénéficiant du sursis probatoire précité de rejoindre tout pays exigeant un passeport, que ce pays soit en guerre ou non.

B.3. Dans l'interprétation donnée par le Conseil d'État, la condition d'un sursis probatoire interdisant de se rendre dans un pays en guerre est une « mesure judiciaire limitative de liberté » au sens de l'article 62, 2°, du Code consulaire, précité. La Cour répond à la question préjudicielle dans cette interprétation, dès lors que celle-ci n'est pas manifestement erronée.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

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

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

B.5. L'article 12 de la Constitution garantit la liberté individuelle. Cette liberté comprend notamment la liberté d'aller et de venir.

B.6. L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de circulation. Il dispose :

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

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

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

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique ».

Le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien, implique le droit pour la personne concernée de se rendre dans un pays de son choix dans lequel elle pourrait être autorisée à entrer (CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *De Tommaso c. Italie*, § 104; 11 juillet 2013, *Khlyustov c. Russie*, § 64; 22 mai 2001, *Baumann c. France*, § 61).

B.7. En ce qu'elle prive la personne qui fait l'objet d'une mesure judiciaire limitative de liberté qui consiste dans la condition d'un sursis probatoire interdisant de se rendre dans un pays en guerre de la possibilité de rejoindre tout pays exigeant un passeport, la disposition en cause entraîne une ingérence dans la liberté d'aller et de venir de la personne concernée.

Il appartient à la Cour de déterminer si une telle ingérence est prévue par la loi, si elle poursuit un objectif légitime mentionné à l'article 2, paragraphe 3, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et si elle est proportionnée à cet objectif, ce qui suppose qu'elle ménage un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits de l'individu (CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *De Tommaso c. Italie*, § 104).

Dans le cadre de cet examen, la Cour apprécie s'il est raisonnablement justifié de réserver le même traitement, d'une part, aux personnes qui font l'objet de la mesure judiciaire limitative de liberté précitée, et, d'autre part, aux personnes qui font l'objet d'une autre mesure judiciaire limitative de liberté, comme un emprisonnement ferme ou une interdiction de quitter le territoire belge.

B.8.1. L'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, lu en combinaison avec les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, impose que l'ingérence dans la liberté d'aller et de venir soit définie en des termes clairs et suffisamment précis et qu'elle soit prévisible dans ses effets. Cette exigence de prévisibilité implique que la formulation de la loi soit assez précise pour que chacun puisse - en s'entourant au besoin de conseils éclairés - prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences

qui peuvent découler d'un acte déterminé, sans toutefois que ces conséquences soient prévisibles avec une certitude absolue (CEDH, grande chambre, 23 février 2017, *De Tommaso c. Italie*, § 107). Cette exigence n'empêche donc pas que la loi attribue un certain pouvoir d'appréciation à l'autorité ou au juge. Il convient en effet de tenir compte du caractère de généralité des lois et de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent.

B.8.2. Eu égard à l'objet de la disposition en cause, la notion de « mesure judiciaire limitative de liberté » doit être interprétée comme ne visant pas toute mesure judiciaire limitant une liberté quelconque, mais uniquement les mesures judiciaires limitatives de la liberté d'aller et de venir. Cette notion de « mesure judiciaire limitative de liberté » ne se limite pas aux mesures privatives de liberté, comme un emprisonnement ferme, mais elle est susceptible de couvrir également d'autres mesures, telles que, par exemple, une libération conditionnelle assortie d'une limitation de la liberté de circulation. Une personne condamnée à une peine dont l'exécution fait l'objet d'un sursis probatoire avec l'interdiction de se rendre dans un pays en guerre peut donc raisonnablement s'attendre à ce que la mesure litigieuse s'applique à elle.

La notion de « mesure judiciaire limitative de liberté » est suffisamment claire et prévisible, et offre dès lors des garanties suffisantes contre des atteintes arbitraires de la puissance publique. L'ingérence dans la liberté d'aller et de venir est donc prévue par la loi.

B.9. Le refus de délivrance d'un passeport ou le retrait de celui-ci en raison de la mesure judiciaire limitative de liberté dont la personne concernée fait l'objet et qui consiste dans la condition d'un sursis probatoire interdisant à l'intéressé de se rendre dans un pays en guerre tend à la bonne exécution de cette mesure et participe par ailleurs à prévenir la récidive et des infractions pénales. Il s'ensuit que l'ingérence poursuit des objectifs légitimes, au sens de l'article 2, paragraphe 3, du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir le maintien de l'ordre public et la prévention des infractions pénales, et qu'elle est pertinente en vue de la réalisation de ces objectifs.

B.10. La disposition en cause entraîne automatiquement le refus de délivrance d'un passeport à la personne concernée ou le retrait de celui-ci, sans que cette personne ait la

possibilité d'obtenir un titre de voyage pour effectuer certains voyages dans le respect de la mesure judiciaire limitative de liberté dont elle fait l'objet.

Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, il n'apparaît pas que la personne concernée pouvait, sur la base du droit applicable au moment de l'adoption de la décision attaquée devant le Conseil d'État, obtenir un titre de voyage provisoire pour effectuer un voyage dans un pays qui n'était pas en guerre. Le Conseil des ministres n'indique pas quelle disposition législative ou réglementaire prévoyait une telle possibilité, que la disposition en cause semble au contraire exclure. Quant aux titres de voyage provisoires, d'une durée de validité d'un an maximum, que peuvent obtenir les Belges, ils ne pouvaient pas être délivrés dans une hypothèse telle que celle qui est en cause (article 57, alinéas 1er, 4°, et 3, du Code consulaire et articles 8 et 9 de l'arrêté ministériel du 19 avril 2014 « concernant la délivrance de passeports »).

Compte tenu de cette impossibilité, pour la personne concernée, d'obtenir un titre de voyage en vue d'effectuer certains voyages dans le respect de la mesure judiciaire limitative de liberté dont elle fait l'objet et à défaut d'une démonstration de ce qu'une restriction à ce point étendue s'imposait pour garantir le respect de l'interdiction limitée aux voyages vers les pays en guerre, la disposition en cause va plus loin que ce qui est strictement nécessaire pour garantir le respect de ladite mesure. En effet, cette personne est privée de l'exercice de son droit de voyager dans des pays qui ne sont pas en guerre. Le législateur n'a dès lors pas ménagé un juste équilibre entre l'intérêt général et les droits de l'individu.

Pour les mêmes motifs, la disposition en cause, en ce qu'elle traite de la même manière toutes les personnes qui sont soumises à une mesure judiciaire limitative de liberté, sans tenir compte des modalités spécifiques de chacune de ces mesures, est discriminatoire.

B.11. L'article 62, 2°, du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019, en ce qu'il s'applique à la condition d'un sursis probatoire interdisant uniquement à l'intéressé de se rendre dans un pays en guerre, n'est pas

compatible avec les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.12. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ne saurait mener à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 62, 2°, du Code consulaire, tel qu'il était applicable avant son remplacement par la loi du 3 juillet 2019 « portant modification de la loi du 21 décembre 2013 portant le Code consulaire et de la loi du 10 février 2015 relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel nécessaires aux passeports et titres de voyage belges », en ce qu'il s'applique à la condition d'un sursis probatoire interdisant uniquement à l'intéressé de se rendre dans un pays en guerre, viole les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 octobre 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul