



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 110/2025
du 17 juillet 2025
Numéro du rôle : 8345**

En cause : le recours en annulation des articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 16 mai 2024 « modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour », introduit par la Centrale générale du personnel militaire et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée de la juge Joséphine Moerman, faisant fonction de présidente, du président Pierre Nihoul, et des juges Michel Pâques, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par la juge Joséphine Moerman,

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 7 octobre 2024 et parvenue au greffe le 8 octobre 2024, un recours en annulation des articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 16 mai 2024 « modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour » (publiée au *Moniteur belge* du 30 août 2024) a été introduit par la Centrale générale du personnel militaire, Yves Huwart, Pascal Malumgré, Jonathan Drasutis et Dimitry Modaert, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Anneleen Van de Meulebroucke, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 21 mai 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état et fixé l'audience au 18 juin 2025.

À l'audience publique du 18 juin 2025 :

- ont comparu :

. Me Philippe Vande Castele, pour les parties requérantes;

. Me Bart Martel et Me Ellen Caen, avocate au barreau de Bruxelles, *loco* Me Anneleen Van de Meulebroucke, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des première et troisième parties requérantes. Il conteste par ailleurs la recevabilité des moyens à défaut d'exposé au regard de toute une série de normes de référence invoquées.

A.1.2. Les parties requérantes répondent qu'elles disposent bien de l'intérêt requis.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 16 mai 2024 « modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour » (ci-après : la loi du 16 mai 2024), des articles 10, 11, 13, 22, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7, 8, 12, 28 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec les articles 36, 51 et 57 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD). Elles soutiennent que l'Autorité de protection des données n'a, à tort, pas été consultée.

A.2.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du moyen, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'élaboration d'une loi. Le moyen contient trop peu d'éléments clairs permettant de le comprendre comme étant pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, lu en combinaison avec le RGPD.

Sous réserve de ces exceptions, le Conseil des ministres répond à titre subsidiaire qu'en l'espèce, il n'y avait pas d'obligation de consulter l'Autorité de protection des données. Tout d'abord, l'article 36, paragraphe 4, du RGPD ne s'applique pas. Aucune des autres normes de référence citées par la partie requérante n'impose une obligation de consulter l'Autorité de protection des données.

À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres relève qu'en l'espèce, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité est l'autorité de contrôle compétente qui devait être consultée, et que cela a été fait. Enfin, le Conseil des ministres observe que ce Comité a également communiqué la demande d'avis à l'Autorité de protection des données.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.3.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 16 mai 2024, des articles 10, 11, 13, 22, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 6, 8, 10, 11, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 7, 8, 12, 28 et 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, en ce que l'exigence d'une autorisation ministérielle préalable a été supprimée. Dans le cadre de la vérification de sécurité, le service de renseignement militaire peut dès lors, sans autorisation préalable, soumettre à une enquête non seulement le militaire, mais aussi son entourage. De plus, la nouvelle réglementation s'applique également aux agents contractuels, alors que ceux-ci n'ont pas prêté serment, si bien qu'ils ne sont pas protégés de la même manière contre toute influence politique lorsqu'ils effectuent leurs missions de recherche.

A.3.2. Le Conseil des ministres répond que le moyen, pour autant qu'il soit recevable, est non fondé. Les parties requérantes méconnaissent à tort le fait que, même avant l'adoption des dispositions attaquées, les services de renseignement militaire avaient accès aux données en question pour l'exercice de leurs missions légales, mais après une autorisation du ministre. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi la suppression de l'exigence d'autorisation violerait en soi les normes de référence invoquées. Les dispositions attaquées répondent à un besoin social impérieux et sont proportionnées aux objectifs légitimes poursuivis. Dans la mesure où il porte en réalité sur les modalités de l'enquête de sécurité, le moyen est irrecevable pour cause de tardiveté, et en ce qu'il présuppose que les agents contractuels ne prêtent pas serment, il repose sur une prémisse erronée.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.4.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10, 11, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les dispositions attaquées réduiraient le degré de protection offert par la réglementation en vigueur. Dès lors que l'accès aux données à caractère personnel dans le cadre d'une vérification de sécurité de militaires et de leur entourage ne nécessite plus d'autorisation, le degré de protection au regard de leurs conditions de travail est significativement réduit.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, à défaut d'exposé, le troisième moyen est irrecevable. À titre subsidiaire, il n'est nullement question d'un quelconque recul du degré de protection, et encore moins d'un recul significatif.

- B -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.1.1. 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; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.1.2. La loi du 16 mai 2024 « modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques et la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour » (ci-après : la loi du 16 mai 2024) vise à simplifier le travail des agents de la Sûreté de l'État et du Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées en leur facilitant l'accès, dans l'exercice de leurs missions, à différents registres de données personnelles, sans qu'ils aient besoin pour cela d'une autorisation du ministre compétent (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3922/001, p. 1). Le Service général du renseignement et de la sécurité des Forces armées a parmi ses tâches la vérification de sécurité concernant des militaires au sens de l'article 22^{sexies}/2 de la loi du 11 décembre 1998 « relative à la classification, aux habilitations de sécurité, aux avis de sécurité et au service public réglementé » (ci-après : la loi du 11 décembre 1998).

B.1.3. Les deuxième, quatrième et cinquième parties requérantes sont des militaires. En cette qualité, elles ont un intérêt à l'annulation de la loi du 16 mai 2024. Il n'est dès lors pas nécessaire d'examiner l'exception soulevée par le Conseil des ministres quant à l'intérêt des autres parties requérantes.

Quant à la recevabilité des moyens

En ce qui concerne le premier moyen

B.2.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que l’Autorité de protection des données n’a pas été consultée.

B.2.2. Conformément au protocole de coopération du 24 novembre 2020 entre les autorités de contrôle fédérales belges en matière de protection des données, le Comité permanent de contrôle des services de renseignement et de sécurité a transmis la demande d’avis concernant la proposition de loi à la base de la loi du 16 mai 2024 à l’Autorité de protection des données. Cette dernière a émis un avis concernant la proposition de loi le 15 avril 2024. Le moyen repose sur une prémisse erronée et n’est par conséquent pas fondé. Les exceptions soulevées à propos de la recevabilité du premier moyen n’appellent pas de réponse.

En ce qui concerne les deuxième et troisième moyens

B.3.1. Il peut se déduire de l’exposé des deuxième et troisième moyens qu’ils sont en réalité dirigés en grande partie contre l’article 22^{sexies}/2 de la loi du 11 décembre 1998, tel qu’il a été inséré par l’article 47 de la loi du 7 avril 2023 « portant modification de la loi du 11 décembre 1998, relative à la classification et aux habilitations, attestations et avis de sécurité » (ci-après : la loi du 7 avril 2023).

B.3.2. Pour satisfaire aux exigences de l’article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

B.3.3. La loi du 7 avril 2023 a été publiée le 9 juin 2023 au *Moniteur belge*. En ce qu’il est dirigé contre la disposition mentionnée en B.3.1, le recours est tardif et donc irrecevable.

B.4.1. Pour le surplus, les deuxième et troisième moyens se bornent à énumérer un grand nombre de normes de référence et à indiquer que la loi du 16 mai 2024 supprime l'exigence de l'autorisation préalable, sans qu'il soit exposé concrètement en quoi cette modification violerait les normes de référence.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.3. Dès lors que les deuxième et troisième moyens, en ce qu'ils sont dirigés contre les articles 2, 3, 6 et 7 de la loi du 16 mai 2024, ne satisfont pas aux exigences mentionnées en B.4.2, ils sont irrecevables.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 juillet 2025.

Le greffier,

La présidente f.f.,

Nicolas Dupont

Joséphine Moerman