



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE SUR L'ARRÊT 117/2020

La Cour constitutionnelle rejette les recours en annulation dirigés contre le régime de l'assistance consulaire

La Cour constitutionnelle rejette les recours en annulation partielle de la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire. La Cour constate que ni cette loi ni la Convention de Vienne sur les relations consulaires n'octroient un droit subjectif à l'assistance consulaire et admet que cette assistance se limite à certaines situations.

La Cour admet également que l'assistance consulaire est réservée aux Belges et aux citoyens de l'Union européenne non représentés, mais précise que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides résidant en Belgique doivent être assimilés aux Belges. Le fait que les Belges ayant une double nationalité ne peuvent pas toujours recourir à l'assistance consulaire dans l'autre pays dont ils ont la nationalité, n'est pas davantage inconstitutionnel.

Enfin, les postes consulaires belges ne doivent en principe pas octroyer une assistance consulaire aux Belges qui se rendent dans une zone à risque et aucune visite consulaire ne doit être rendue aux Belges qui sont détenus en prison dans l'Union européenne ou qui font l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique.

1. Contexte de l'affaire

Dans la plupart des pays, l'assistance consulaire n'est pas réglée par une loi, mais par des circulaires ou par le droit coutumier non écrit. En raison des exigences de sécurité juridique et de prévisibilité, le législateur belge a cependant choisi de régler cette matière par la loi. De cette façon, il souhaite informer les Belges sur l'assistance à laquelle ils peuvent s'attendre. La nouvelle législation codifie la pratique consulaire belge existante, qui correspond au niveau moyen d'assistance consulaire offerte par les États membres de l'Union européenne. Les missions diplomatiques et les postes consulaires peuvent octroyer l'assistance consulaire en cas de décès, d'accident grave, de crime grave, de disparition inquiétante, d'arrestation ou de détention, de situation de détresse extrême, de crise consulaire majeure ou d'enlèvement international d'enfants.

Un certain nombre de dispositions de la loi du 9 mai 2018 modifiant le Code consulaire ont été attaquées devant la Cour par les unions professionnelles « Association des Journalistes Professionnels » et « Vlaamse Vereniging van Journalisten », par Ali Arraas et Farida Arraas, par l'ASBL « Ligue des droits humains » et par l'ASBL « Syndicat des Avocats pour la Démocratie ». Les parties requérantes émettent cinq critiques à l'encontre de la loi du 9 mai 2018, visant cinq dispositions différentes de cette loi.

2. Examen par la Cour

2.1. Portée de l'assistance consulaire (B.4-B.9)

Premièrement, les parties requérantes critiquent la limitation de l'assistance consulaire aux huit circonstances énumérées plus haut. Selon elles, une telle limitation a pour effet que les Belges qui se trouvent, à l'étranger, confrontés à d'autres circonstances, comme une maladie ou une infraction légère, sont privés d'assistance consulaire.

La Cour constate que la loi du 9 mai 2018 ne confère pas un droit subjectif à l'assistance consulaire. En effet, l'assistance consulaire est toujours octroyée sur le territoire d'un autre État souverain et est donc tributaire du consentement de cet État. L'octroi de l'assistance consulaire ne peut par ailleurs pas porter atteinte aux collaborateurs du poste consulaire ni aux moyens logistiques et budgétaires dont dispose le poste consulaire. En outre, l'assistance consulaire est subsidiaire à l'assistance fournie par le réseau propre de l'individu concerné. Le droit international n'octroie pas davantage aux particuliers un droit subjectif à l'assistance consulaire: en vertu de l'article 36, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, tel qu'il est habituellement interprété, il n'est en effet question de droits subjectifs qu'à l'égard de l'État de résidence, mais pas à l'égard de l'État d'envoi.

La disposition attaquée concilie la sécurité juridique et la flexibilité. Elle énumère les situations dans lesquelles l'assistance consulaire peut être octroyée, mais sa formulation laisse suffisamment de latitude pour tenir compte des circonstances spécifiques de chaque espèce. Le fait que la maladie, à l'étranger, d'un Belge ne figure pas dans cette énumération est justifié, dès lors que l'assistance consulaire ne peut pas être considérée comme le prolongement du système social belge. De même, dans le cas d'une infraction légère, aucune assistance consulaire ne doit être octroyée parce que le législateur peut garantir que les moyens des postes consulaires sont utilisés efficacement.

L'énumération précitée n'est pas à ce point vague qu'elle peut donner lieu à des décisions arbitraires. La décision d'octroyer ou non l'assistance consulaire est un acte administratif individuel qui doit être dûment motivé. Cette motivation peut être contestée auprès du juge compétent.

Enfin, la disposition attaquée n'établit aucune discrimination à l'égard des Belges les plus démunis. En effet, leur situation sera plus rapidement qualifiée de situation de détresse extrême, de sorte qu'ils peuvent bénéficier de l'assistance consulaire. En revanche, les Belges moins démunis peuvent recourir à l'assistance de leur propre réseau.

2.2. L'exclusion des membres non belges de la famille de Belges, des membres de la famille de citoyens de l'Union qui ne sont pas eux-mêmes des citoyens de l'Union, des réfugiés et des apatrides (B.10-B.17.2)

Deuxièmement, les parties requérantes critiquent le fait que l'assistance consulaire n'est octroyée qu'aux Belges et aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui ne disposent pas d'une mission diplomatique ou consulaire dans l'État de résidence.

La Cour attire l'attention sur le fait que l'assistance consulaire aux membres de la famille d'un Belge ayant une autre nationalité que la nationalité belge, est octroyée par l'État dont ils ont la nationalité. De même, l'assistance consulaire aux membres de la famille d'un citoyen non représenté d'un autre État membre de l'Union européenne, qui ne sont pas eux-mêmes citoyens de l'Union européenne, est octroyée par l'État dont les membres de la famille ont la nationalité. Si, dans pareilles situations, la Belgique octroyait néanmoins l'assistance consulaire, elle violerait la souveraineté de l'État dont ils ont la nationalité. Dans cette

hypothèse, la Belgique violerait en outre la souveraineté de l'État de résidence, dès lors que le droit international ne l'autorise en principe à octroyer l'assistance consulaire qu'à ses propres ressortissants. La disposition attaquée n'a pas d'effets disproportionnés, dès lors que les intéressés peuvent s'adresser à leurs propres postes consulaires.

En ce qui concerne les apatrides et les réfugiés, la Cour précise que la disposition attaquée doit être interprétée conformément à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention relative au statut des apatrides et à l'article 25, paragraphe 1, de la Convention relative au statut des réfugiés. Les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique peuvent donc, à l'étranger, recourir eux aussi à l'assistance consulaire belge. Le fait que les autres réfugiés et apatrides ne peuvent pas y recourir s'explique par les limites du pouvoir de juridiction belge conformément au droit international.

Enfin, en ce qui concerne les journalistes disposant d'une accréditation belge, la Cour souligne qu'aucune disposition de droit international ne confère aux autorités belges le pouvoir de juridiction d'octroyer une assistance consulaire aux journalistes qui, hormis le fait qu'ils disposent d'une accréditation belge, n'ont aucun lien avec la Belgique.

2.3. L'exclusion des Belges ayant une double nationalité dans le pays de leur autre nationalité (B.18-B.21.6)

Troisièmement, les parties requérantes critiquent le fait que les postes consulaires belges n'octroient pas d'assistance consulaire aux Belges ayant une double nationalité dans l'État de résidence dont ils sont également ressortissants.

La Cour attire l'attention sur le fait que cet État de résidence peut considérer la nationalité propre comme la nationalité dominante pour tous les actes légaux et illégaux accomplis par l'intéressé sur son territoire. Si les postes consulaires belges octroyaient néanmoins une assistance consulaire, l'État de résidence pourrait considérer cette assistance comme une ingérence dans ses affaires intérieures. La disposition attaquée informe les Belges ayant une double nationalité de ce qu'ils ne pourront pas nécessairement recourir à l'assistance consulaire de la Belgique dans l'autre pays dont ils ont la nationalité. La disposition attaquée n'est valable que pour les formes d'assistance consulaire pour lesquelles le consentement de l'État de résidence est requis. En outre, il n'est valable que pour l'autre pays dont les Belges ayant une double nationalité sont des ressortissants. Dans d'autres pays, ils peuvent recourir à l'assistance des consulats belges, aux mêmes conditions que les autres Belges.

2.4. L'exclusion des personnes qui se trouvent dans une zone à risque (B.22-B.24.7)

Quatrièmement, les parties requérantes critiquent le fait qu'aucune assistance consulaire n'est octroyée aux Belges qui se rendent dans une zone à risque.

La Cour admet cette limitation, dès lors qu'il s'agit d'un comportement à risque qui peut avoir les conséquences les plus extrêmes pour la sécurité personnelle de l'intéressé et celle des collaborateurs des postes consulaires sollicités. Même dans ces situations, les postes consulaires examinent quelle assistance ils peuvent malgré tout octroyer, en étroite collaboration avec, notamment, les services de renseignement, les services de police et l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace. À cet égard, ils sont aussi attentifs aux personnes qui défendent des intérêts convergents avec les intérêts de la Belgique, comme les journalistes qui se rendent dans une zone à risque pour faire rapport de la situation sur le terrain.

2.5. Les Belges détenus à l'étranger (B.25-B.30.7)

Cinquièmement, les parties requérantes critiquent le fait qu'aucune assistance consulaire n'est octroyée aux Belges qui sont détenus en prison dans l'Union européenne et aux Belges qui font l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique.

En ce qui concerne les Belges qui sont détenus en prison dans l'Union européenne, la Cour attire l'attention sur les principes de reconnaissance mutuelle et de confiance réciproque qui s'appliquent en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne. La disposition attaquée ne limite que la visite consulaire, mais pas les autres formes d'assistance consulaire. Ainsi, chaque poste consulaire, également dans d'autres États membres de l'Union européenne, doit veiller à ce que les droits de la défense du Belge détenu soient respectés et que les conditions de son arrestation ou de sa mise en détention respectent les droits de l'homme.

En ce qui concerne les Belges qui font l'objet d'un mandat d'arrêt en Belgique, la Cour remarque que le législateur entendait éviter toute ambiguïté qui résulte de ce que les autorités belges demandent simultanément l'arrestation de l'intéressé et lui octroient une assistance consulaire. L'assistance consulaire est surtout indiquée dans le cas d'une arrestation à l'initiative de l'État de résidence, dès lors que les intéressés sont confrontés dans ce cas à un système juridique qu'ils ne connaissent pas, ainsi qu'à un système pénitentiaire dans une langue et une culture qui ne leur sont pas nécessairement familières, de sorte qu'ils peuvent difficilement préparer leur défense. En revanche, l'assistance consulaire n'a qu'une valeur ajoutée limitée lorsque les personnes sont arrêtées et poursuivies à l'initiative des autorités belges. En effet, dans ce cas, elles peuvent faire valoir leurs droits après leur extradition et peuvent mener leur défense à l'égard des autorités belges compétentes, dans un système qui leur est familier et dans un contexte dans lequel elles peuvent préparer leur défense plus facilement.

3. Conclusion

La Cour rejette par conséquent les recours en annulation, tout en précisant toutefois que l'article 75 du Code consulaire doit être interprété en ce sens que les réfugiés reconnus en Belgique et les apatrides qui résident en Belgique relèvent de la notion de « Belges » au sens de cette disposition.

La Cour constitutionnelle est une juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets, ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par le greffe et par les référendaires chargés des relations avec la presse, ne lie pas la Cour constitutionnelle. En raison de la nature même du résumé, il ne contient pas les raisonnements développés dans les arrêts, ni les nuances spécifiques propres à l'arrêt.

L'arrêt n° 117/2020 est disponible sur le site de la Cour constitutionnelle, www.cour-constitutionnelle.be (<https://www.const-court.be/public/f/2020/2020-117f.pdf>).

Personne de contact pour la presse

Martin Vrancken | martinvrancken@cour-constitutionnelle.be | 02/500.12.87

Suivez-nous via Twitter [@ConstCourtBE](https://twitter.com/ConstCourtBE)