

CONSTITUTION ET LUTTE ANTITERRORISTE : LE CAS BELGE

par Alicia PASTOR Y CAMARASA

INTRODUCTION

Marc Verdussen avertissait, il y a de cela dix ans, des potentielles tentations auxquelles sont confrontées les démocraties libérales dans leur lutte contre le terrorisme¹. Le terrorisme, phénomène politique, sociologique, historique, met à l'épreuve nos démocraties. À travers une analyse juridique de la Constitution belge et de son interprétation par le juge constitutionnel, nous examinerons les difficultés que la lutte contre le terrorisme a soulevées en Belgique. Constitution et terrorisme, voilà deux notions dont l'exploration permet de mettre en lumière les enjeux existant lorsque le monopole de la violence échappe à l'État².

La Constitution de la Belgique à travers sa rédaction et son interprétation par le juge constitutionnel contribue-t-elle à la lutte contre le terrorisme ? Ou, au contraire, par sa rigidité, complique-t-elle l'action des autorités publiques qui, limitées par des contraintes excessivement strictes, se trouvent démunies pour le combattre ? Quelle a été la réaction du législateur face à cette menace ?

Pendant longtemps, la Belgique ne disposait pas, contrairement à ses voisins européens, d'une incrimination particulière de l'infraction terroriste³. La création d'un dispositif juridique de lutte contre le terrorisme fut un processus lent, partiel et longtemps considéré comme insuffisant⁴. Ce n'est qu'en 2003, sous l'impulsion de l'Union européenne, que le législateur adopta une série de mesures préventives et répressives de lutte contre le terrorisme⁵. La notion de terrorisme, définie dans le nouvel article 137 du Code pénal, le caractérise doublement. D'une part, un élément contextuel doit être présent, l'acte doit consister à « *porter gravement atteinte à un pays ou organisation internationale* »⁶. D'autre part, l'infraction terroriste est caractérisée par un élément moral particulier, celle-ci doit avoir pour objectif d'« *intimider une population* » ou « *de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte* » ou encore de « *gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale* »⁷.

1 M. VERDUSSEN, « Les tentations des sociétés démocratiques dans la lutte contre le terrorisme », *Annuaire international des droits de l'homme*, 2007, p. 345-364.

2 Voy. C. CERDA-GUZMAN, « La Constitution : une arme efficace dans le cadre de la lutte contre le terrorisme », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008, p. 41-63.

3 F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, « Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux-Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2002, p. 106.

4 F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, « Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux-Belgique », *op. cit.*, p. 103.

5 Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 29 décembre 2003, p. 61689 ; loi du 18 février 2013 modifiant le livre II titre I^{er} du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013, p. 13233.

6 Code pénal, art. 137.

7 Code pénal, art. 137.

Le dilemme hobbesien posé par la menace terroriste, où l'action des autorités publiques oscille entre liberté et sécurité, a connu une acuité particulière pour les constitutionnalistes depuis les attentats du 11 septembre 2001. Comment la sécurité des citoyennes et citoyens peut-elle être assurée contre l'empire de la peur et la terreur sans dévoyer le caractère démocratique de nos institutions et sans porter atteinte à l'État de droit⁸? Le *Patriot Act* et ses conséquences désastreuses en termes de jouissance de droits et libertés fondamentaux a-t-il servi de leçon aux États européens, et plus spécifiquement à la Belgique, elle aussi confrontée à la menace terroriste ?

Ces questions seront abordées en examinant tout d'abord le cadre constitutionnel de la lutte contre le terrorisme (I) pour ensuite analyser l'arsenal législatif mis en place par le législateur belge depuis le 7 janvier 2015 (II). Enfin, nous évaluerons globalement l'action du législateur au regard de la typologie proposée par Marc Verdussen.

I.- LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Contrairement à certains de ses voisins européens, le terme « terrorisme » n'apparaît pas dans la Constitution de la Belgique⁹. Dès lors, comment est appréhendée l'exceptionnalité que pose la lutte contre le terrorisme en droit constitutionnel belge ? Nous allons à présent exposer le cadre constitutionnel de l'exceptionnalité existant en Belgique (A), pour ensuite nous intéresser aux dérogations de droit constitutionnel mises en place pour faire face à la menace terroriste (B) pour enfin examiner la réaction du pouvoir constituant face à la question du terrorisme (C).

A.- L'interdiction de l'état d'exception

Si les instruments internationaux de protection des droits humains prévoient un cadre juridique encadrant des situations exceptionnelles, en Belgique ce mécanisme est formellement exclu¹⁰.

L'article 187 de la Constitution interdit de manière cristalline toute suspension totale ou partielle de la Constitution et se lit comme suit : « *(l)a Constitution ne peut être suspendue en tout ni en partie*¹¹ ». Le régime d'un état d'exception, tel qu'on le connaît dans d'autres pays, n'est donc pas permis par la Constitution belge¹².

Les instruments de droit international ratifiés par la Belgique ne nous éclairent pas plus sur la question. Bien que l'état d'urgence soit mentionné à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, où des dérogations sont possibles « *en cas de guerre ou en cas de danger public menaçant la vie de la nation*¹³ » et à l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en cas de

8 Voy., L. HENNEBEL, D. VANDERMEERSCH, *Juger le terrorisme dans l'État de droit*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 61-175.

9 Voy., Constitution de l'Allemagne, Constitution de l'Espagne, Constitution du Portugal.

10 Pour une analyse détaillée des instruments internationaux et régionaux voy., N. BONBLED, C. ROMAINVILLE, « États d'exceptions et crises humaines ambiguës : débats récent autour du terrorisme et des nouvelles formes de crise », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 2008, p. 429-459.

11 Const., art. 187.

12 Par exemple : Constitution de l'Espagne (art. 55, §2), Constitution du Luxembourg (art. 11), Constitution du Portugal (art. 19), Constitution de la Slovaquie (art. 16).

13 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, art. 15, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028.

« *danger exceptionnel*¹⁴ », la protection offerte aux droits et libertés au niveau international est en deçà de celle octroyée au niveau national : c'est l'article 187 de la Constitution qui trouve à s'appliquer¹⁵.

Selon le prescrit constitutionnel donc, dans toutes les situations, en ce compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, les institutions doivent continuer à fonctionner et l'exercice des droits et libertés fondamentaux des citoyennes et citoyens ne peut être restreint que dans les limites prévues par le droit commun¹⁶. En effet, la Constitution de la Belgique a été envisagée « *pour des peuples heureux et sans histoires*¹⁷ ». Pour des raisons historiques, le Constituant belge, a préféré cet irréalisme au risque que soit invoquée une clause extra-constitutionnelle à tout bout de champ¹⁸.

Néanmoins, l'optimisme et la candeur qui caractérisent la Constitution sur ce point n'ont pas résisté à l'épreuve des faits. Les deux guerres mondiales en sont l'illustration : les règles constitutionnelles ont dû *de facto* se plier à l'état de nécessité mettant en danger l'existence même de l'État¹⁹. C'est à travers la figure juridique des *arrêtés-lois* que seront adoptées les dispositions de nature législative en temps de guerre. Il ne faut point s'y tromper, si le terme arrêté désigne en droit belge des actes de nature réglementaire, les *arrêtés-lois de temps de guerre* sont bien des dispositions de nature législative comme l'a précisé la Cour de cassation²⁰ ou encore la Cour constitutionnelle belge, qui se déclare d'ailleurs compétente afin d'examiner leur constitutionnalité²¹.

Lors de la Première Guerre mondiale, la Belgique est sous occupation allemande : le Parlement étant dans l'impossibilité de se réunir, le Roi a alors assuré le rôle législatif dévolu aux Chambres²². Lors de la Seconde Guerre mondiale, le Roi étant prisonnier, les ministres exilés à Londres ont considéré que ce dernier se trouvait en incapacité de régner au sens de l'article 93 de la Constitution, et par lecture analogique de l'article 90 de la Constitution, ils ont exercé les pouvoirs du Roi, tant sur le volet exécutif que législatif²³. La constitutionnalité de ces arrêtés-lois analysés à l'aune de l'article 187 de la Constitution pose question : en effet, ceux-ci ont opéré à des dérogations tant au niveau de l'exercice des pouvoirs qu'au niveau de l'exercice des droits et libertés²⁴. Dans les deux cas la Cour de cassation a considéré que ces arrêtés-lois étaient constitutionnels. En se prononçant sur les arrêtés-lois adoptés pendant la Première Guerre mondiale, elle a considéré qu'il ne s'agissait pas d'une suspension de la Constitution, et, qu'en vertu de principes constitutionnels, le Roi, troisième branche du pouvoir législatif, a pris « *des dispositions ayant force de loi que commandaient impérieusement la défense du territoire et les*

14 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 19 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, art. 4, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806.

15 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales précitée, article 53.

16 F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, « Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux-Belgique », *op. cit.*, p. 96.

17 *Ibid.*, p. 91.

18 *Ibid.*, p. 98.

19 R. ERGEC, « L'État de nécessité en droit constitutionnel belge », *Le nouveau droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, 1987, p. 145.

20 Cass. 11 février 1919, *Geubelle*, Pas., I., p. 9 ; Cass., 11 décembre 1944, *Leemans*, Pas., I, p. 65.

21 C.A., 10 novembre 1999, 115/99, B.2.

22 M. BOST, « La première occupation allemande (1914 – 1918) et la consécration du principe de continuité de l'État », *J.T.*, 2014, p. 633.

23 J. DE BROUWER, « La Cour de Cassation face à la continuité des pouvoirs législatif et exécutif au cours de la seconde occupation (1940-1944) », *J.T.*, 2014, p. 635.

24 S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution », *Revue belge de droit constitutionnel*, 2007, p. 294.

*intérêts vitaux de la nation*²⁵ ». Quant aux arrêtés-lois adoptés pendant la Seconde Guerre mondiale, la Cour de Cassation valida la lecture faite par les ministres en exil des articles 90 et 93 de la Constitution et considéra que les arrêtés-lois ont été pris « pour prendre les dispositions qu'exigeait la défense du territoire et de la nation »²⁶ et qu'ils ont force de loi.

La jurisprudence de la Cour de cassation est cependant peu éclairante quant à la question des dérogations aux droits et libertés fondamentaux, tant il est difficile de soutenir qu'il est matériellement impossible de défendre intégralement les droits et libertés consacrés dans la Constitution²⁷.

Ces validations juridictionnelles a posteriori posent d'autres questions : sont-elles pour autant applicables *mutatis mutandis* à la lutte contre le terrorisme ? Par ailleurs, plusieurs questions restent en suspens : qui est compétent pour désigner cet état d'exception ? Existe-t-il des droits et libertés indérogeables ?

Enfin, l'article 146 de la Constitution interdit l'instauration de tribunaux ou commissions extraordinaires²⁸. Le législateur et l'exécutif ne peuvent créer des tribunaux *ad hoc*, en ce compris la possibilité de « confier des compétences extraordinaires à des juridictions ordinaires »²⁹. Une situation telle que l'ont connue les États-Unis à la suite des attentats de 2001 est donc formellement exclue par la Constitution belge.

Force est néanmoins de constater que l'absence d'un régime encadrant des situations d'exceptionnalités, avec tous les défis qu'il comporte, place les institutions publiques dans une situation délicate. Afin de répondre aux demandes d'une opinion publique légitimement préoccupée, elles doivent, telles des équilibristes, recourir au droit commun afin d'appréhender cette situation d'exceptionnalité provoquée par la menace terroriste tout en ne compromettant pas les exigences de l'État de droit et des valeurs démocratiques qui caractérisent la société belge.

B.- Le régime de dérogation des droits constitutionnels

Étant donné l'interdit constitutionnel, quelle que soit la limitation temporelle ou matérielle de la suspension, c'est dans le cadre des limitations générales des droits fondamentaux que devra naviguer le législateur. La Constitution admet elle-même, notamment en matière de droit au respect à la vie privée et familiale³⁰, de droit à l'inviolabilité du domicile³¹, ou de liberté d'association³², que des limitations soient envisagées par le législateur, qui doit alors respecter les prescrits internationaux. Tels que ceux-ci sont interprétés par la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les développements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle en matière de limitation de droits fondamentaux.

25 Cass., 4 juin 1919, *Pas.*, 1919, I, p. 9.

26 Cass., 18 octobre 1949, *Pas.*, 1950, I, p. 91.

27 S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution », *op. cit.*, p. 295.

28 Const., art. 146 : « (n)ul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. Il ne peut être créé de commissions ni de tribunaux extraordinaires, sous quelque dénomination que ce soit ».

29 F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, « Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux-Belgique », *op. cit.*, 2002, p. 99.

30 Const., art. 22.

31 Const., art. 15.

32 Const., art. 26.

La Cour constitutionnelle l'a rappelé à maintes reprises : des limites à l'exercice de droits sont autorisées pour autant qu'elles respectent le principe de légalité, qu'elles aient un objectif légitime et qu'elles soient proportionnelles³³.

Lorsqu'elle examine des dispositions ayant trait à la lutte contre le terrorisme, la Cour considère généralement que les restrictions aux droits fondamentaux s'appuient sur un objectif légitime : la défense de l'ordre, de la sûreté publique, « *nécessaires dans une société démocratique* »³⁴. Cette conception est également partagée par la section de législation du Conseil d'État, organe consultatif procédant à un contrôle de légalité *a priori*, qui, lors de l'examen de la proposition de loi permettant d'organiser des perquisitions de nuit, considéra que « *(l)a lutte contre le terrorisme fait incontestablement partie des motifs légitimes pouvant justifier des restrictions à ces libertés* »³⁵.

En ce qui concerne la législation visant à lutter contre le terrorisme, ce sont donc surtout les principes de légalité et de proportionnalité qui retiennent l'attention.

Par exemple, une des premières mesures adoptées par le législateur belge, en réaction au terrorisme islamique qui a frappé la France, a porté sur le retrait de la carte d'identité belge. La loi du 10 août 2015 habilite un membre de l'exécutif, le ministre de l'Intérieur, sur base d'un avis motivé de l'Organe de coordination pour l'analyse de la menace, à refuser de délivrer une carte d'identité belge s'il « *existe des indices fondés et très sérieux* »³⁶ qu'une personne en se rendant à l'étranger, présente une menace sérieuse de perpétration d'infraction terroriste en Belgique³⁷. Il s'agit d'une limitation temporaire de maximum trois mois³⁸. À travers cette mesure, le législateur restreint temporairement la liberté de circulation consacrée à l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme³⁹. À cet égard, le Conseil d'État a considéré que plusieurs précisions devaient être apportées au regard de la dimension matérielle et procédurale du principe de légalité⁴⁰, dont le législateur a tenu compte⁴¹. La *ratio legis* de cette disposition, c'est-à-dire limiter le droit à la libre circulation d'une personne pouvant présenter « *une menace sérieuse d'infraction terroriste suite à un séjour à l'étranger* »⁴², (à savoir, préserver la sécurité nationale et la sûreté publique) est « *incontestablement de*

33 C. const., 28 janvier 2015, 9/2015, B. 24 : « Il doit être démontré que les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique, qu'elles répondent à un besoin social impérieux et qu'elles demeurent proportionnées aux buts légitimement poursuivis ».

34 C. const., 28 janvier 2015, 9/2015, B.37-38, B. 46-47.

35 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.729/AV, 26 janvier 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001, point 8.

36 Loi du 10 août 2015 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identités, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1993 organisant un Registre national des personnes physiques, art. 2, *M.B.*, 28 août 2015, p. 55452.

37 Loi du 10 août 2015 précitée, art. 2, *M.B.*, 28 août 2015, p. 55452.

38 Loi du 10 août 2015 précitée, art. 2, al. 7, *M.B.*, 28 août 2015, p. 55452.

39 Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et le premier Protocole additionnel à la Convention signé à Strasbourg le 16 septembre 1963, approuvé par la loi du 24 janvier 1970, *M.B.*, 3 octobre 1970, p. 10067.

40 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.196/VE, 31 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1170/001, points 6.2, 7.1, 10.1, 10.4, 11-30.

41 Exposé des motifs, Projet de loi modifiant 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 et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, 16 juin 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, 1170/007, p. 4.

42 Projet de loi, modifiant 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 et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1170/001, p. 6.

ceux qu'énonce le paragraphe 3 de l'article 2 du Protocole n° 4⁴³ ». Le Conseil d'État a émis également des objections relatives à l'exigence de proportionnalité, soulignant « qu'il sera particulièrement malaisé de faire la différence entre ceux qui souhaitent voyager en vertu de leur liberté⁴⁴ » et ceux dont l'objectif du voyage vise à être réprimé par le législateur. Par ailleurs, le législateur modifia l'article 65/2 du Code consulaire, qui établit automatiquement le refus de « délivrance, de retrait ou d'invalidation du passeport ou du titre de voyage belge⁴⁵ ».

C.- Les modifications envisagées dans le cadre constitutionnel

En marge des dérogations aux droits fondamentaux par voie législative, souvent considérées comme excessivement rigides et incapacitantes le travail des acteurs de terrain dans la prévention de la menace terroriste, la lutte contre le terrorisme est venue s'immiscer au sein de l'exercice même de la fonction constituante.

Plusieurs propositions de révision de la Constitution⁴⁶ ont été introduites lors de cette législature afin de modifier l'article 12, alinéa 3, de la Constitution qui se lit comme suit :

« Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures⁴⁷ ».

Il semble y avoir consensus au sein des diverses formations politiques sur la nécessité de réviser l'article 12, alinéa 3, de la Constitution. Les propositions varient tant au regard de leur modélisation - certaines entendent porter le délai à 48 heures, d'autres à 72 heures - que par les arguments invoqués sous-tendant cette modification. Par exemple, la proposition issue de la majorité gouvernementale souligne l'importance d'adapter ce délai pour les infractions terroristes soulignant que « la problématique du terrorisme est complexe et nécessite une approche spécifique » précisant que le délai de 72 heures sera l'exception à la règle⁴⁸. Force est de constater que le nouvel alinéa proposé reste vague quant aux exceptions pouvant être adoptées par la loi, laissant au législateur une large marge d'appréciation⁴⁹. D'autres propositions insistent sur le fait que ce qui a motivé la décision de réviser cette

43 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.196/VE, 31 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1170/001, point 31.

44 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.196/VE, 31 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1170/001, point 34.

45 Loi du 10 août 2015 portant modification au Code consulaire, art. 5, *M.B.*, 24 août 2015, p. 54497.

46 Proposition de révision de l'article 12 de la Constitution en vue de permettre pour certains infractions un délai d'arrestation de septante-deux heures, 16 décembre 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1529/001 ; proposition de révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution en vue de prolonger le délai d'arrestation à quarante-huit heures, 20 mars 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1713/001 ; proposition de révision de l'article 12 de la Constitution en vue de permettre la prolongation du délai d'arrestation à quarante-huit heures, 10 mars 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1712/001, 10 mars 2016 ; proposition de révision de l'article 12, alinéa 3 de la Constitution, 4 avril 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1741/001.

47 Const., art. 12, al. 3.

48 Proposition de révision de l'article 12 de la Constitution en vue de permettre pour certains infractions un délai d'arrestation de septante-deux heures, 16 décembre 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1529/001, p. 3.

49 Proposition de révision de l'article 12 de la Constitution en vue de permettre pour certains infractions un délai d'arrestation de septante-deux heures, 16 décembre 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1529/001, p. 4. Le nouvel alinéa se lirait comme suit, « Par dérogation à ce qui précède, la loi détermine les cas dans lesquels ce délai peut être porté à septante-deux heures ».

disposition était de permettre à la Belgique d'être en conformité avec la jurisprudence *Salduz* de la Cour européenne des droits de l'homme tout soulignant que le délai de 24 heures pose problème également lorsqu'il s'agit d'infractions terroristes⁵⁰. Il n'existe en Belgique aucun contrôle de constitutionnalité des propositions d'amendements constitutionnels comme c'est le cas dans d'autres pays⁵¹. La Cour constitutionnelle l'a rappelé à plusieurs reprises : elle ne peut se prononcer sur le choix émanant du pouvoir constituant⁵² ou sur une disposition constitutionnelle⁵³. Par ailleurs, il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité *a priori* même à titre consultatif, le Conseil d'État ne pouvant pas procéder au contrôle de propositions de révision de la Constitution.

Si une modification de l'article 187 de la Constitution permettrait à l'exécutif confronté à ces situations exceptionnelles de voir son action encadrée par des principes juridiques clairs, à ce jour, la question ne se pose pas car l'article 187 de la Constitution ne figure pas dans la liste des dispositions soumises à révision⁵⁴. On ne peut donc que regretter que cette question n'ait pas été réglée par le Constituant *in tempore non suspecto* comme l'envisageait Sébastien Van Droghenbroeck en 2006, législature où la réforme était possible mais n'a pas soulevé l'enthousiasme des formations politiques étant donné son caractère anachronique à l'époque⁵⁵.

II.- L'ARSENAL LÉGISLATIF DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET SON IMPACT SUR LES DROITS CONSTITUTIONNELS

Les infractions terroristes sont prévues aux articles 137 à 141^{ter} du Titre I^{er} du Code pénal, intitulé « *Des infractions terroristes* ». L'adoption d'une législation spécifique en matière de terrorisme est directement corrélée aux décisions-cadres adoptées en 2002 et 2008 au sein de l'Union européenne⁵⁶. La loi du 19 décembre 2003⁵⁷ avait pour triple objectif de renforcer les peines pour certaines infractions terroristes, de définir ce qu'est un groupe terroriste et enfin, de dessiner des contours juridiques clairs quant à la poursuite de ces infractions à travers une définition de la notion de terrorisme⁵⁸. Dix ans plus tard, le législateur, en insérant les articles 140 *bis* à *quinquies*, a incriminé la diffusion de l'incitation au terrorisme, le recrutement ou encore la formation en vue de commettre un acte terroriste⁵⁹. Enfin, l'article 141^{ter}, rappelle que ces dispositions ne peuvent être interprétées « *comme visant à réduire ou entraver des droits ou libertés fondamentales* »⁶⁰. La Cour constitutionnelle l'a d'ailleurs rappelé, l'insertion de cette disposition illustre « *le souci constant du*

50 Proposition de révision de l'article 12, alinéa 3, de la Constitution en vue de prolonger le délai d'arrestation à quarante-huit heures, 20 mars 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1713/001, p. 3.

51 Y. ROZNAI, « Unconstitutional constitutional amendments-The migration and success of a constitutional idea », *The American Journal of Comparative Law*, 2013, p. 657-719.

52 C. const., 28 mai 2015, 81/2015, B.12.

53 C. const., 22 janvier 2015, 2/2015, B.3.2.

54 Déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014, *M.B.*, 28 avril 2014, p. 35184.

55 S. VAN DROOGHENBROECK, « L'article 187 de la Constitution », *op. cit.*, p. 296-297.

56 Décision-cadre n° 2002/475/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, *JOCE*, L. 164, du 22 juin 2002, p. 3-7 ; décision-cadre n° 2008/919/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, *O.J.*, L. 330, du 9 décembre 2008, p. 21-23.

57 Loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes, *M.B.*, 29 décembre 2003, p. 61689 ; loi du 18 février 2013 modifiant le livre II titre I^{er} du Code pénal, *M.B.*, 4 mars 2013, p. 13233

58 I. DE LA SERNA, « Les infractions terroristes », *A la découverte de la justice pénale : paroles de juriste*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 202.

59 Loi du 18 février 2013 précitée, *M.B.*, 4 mars 2014, p. 13233.

60 Code pénal, art. 141^{ter}.

*législateur de ne pas porter atteinte, en incriminant les infractions terroristes, à l'exercice des libertés fondamentales*⁶¹ ».

Depuis janvier 2015, le législateur a adopté plus d'une douzaine de lois⁶². L'adoption de ces lois a été envisagée en réaction à la commission d'attentats terroristes : une corrélation peut être observée tant lors des attentats contre Charlie Hebdo le 7 janvier 2015⁶³, qu'après ceux de Paris du 13 novembre 2015⁶⁴ et enfin de Bruxelles du 22 mars 2016⁶⁵. Cet emballement législatif a-t-il mis en danger la jouissance des droits et libertés fondamentaux garantis dans la Constitution ? Nous allons tout d'abord procéder à un tour d'horizon des différentes mesures adoptées non seulement sur le plan préventif (A) mais également répressif (B). Un examen exhaustif dépasse le cadre de cette étude, nous nous pencherons sur quelques mesures emblématiques prises par le législateur belge.

A.- Les dispositifs préventifs

Dans la foulée des attentats qui frappèrent Paris en janvier 2015, le législateur inséra dans le Code pénal l'article 140^{sexies} qui met en œuvre la résolution 2178 du Conseil de Sécurité de Nations unies⁶⁶ et a pour objectif de prévenir l'entrée ou la sortie du territoire belge en vue de commettre en Belgique ou à l'étranger des infractions terroristes⁶⁷. Analysant le principe de légalité et le champ d'application de la disposition, le Conseil d'État émit des réserves considérant qu'« *on ne peut avoir recours à de simples présomptions ayant trait à des stéréotypes (concernant l'origine, les convictions ou le passé (judiciaire) de la personne) ou à la destination du*

61 C. const., 28 janvier 2015, 9/2015, B.18.

62 Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326 ; loi du 10 août 2015 précitée, *M.B.*, 28 août 2015, p. 55452 ; loi du 10 août 2015, portant modification du Code consulaire, *M.B.*, 24 août 2015, p. 54497 ; loi du 29 janvier 2016 modifiant la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et l'article 259bis du Code pénal, *M.B.*, 24 février 2016, p. 14252 ; loi du 21 avril 2016 portant des dispositions diverses Intérieur – Police intégrée, *M.B.*, 29 avril 2016, p. 28980 ; loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30567 ; loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 11 août 2016, p. 50973 ; loi du 7 décembre 2016 insérant un article 106/1 dans la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques, *M.B.*, 19 décembre 2016, p. 87211 ; loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88017 ; loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, *M.B.*, 25 janvier 2017, p. 12905 ; loi du 25 décembre 2016 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code pénal, en vue d'améliorer les méthodes particulières de recherche et certaines mesures d'enquête concernant Internet, et les communications électroniques et les télécommunications en créant une banque de données des empreintes vocales, *M.B.*, 17 janvier 2017, p. 2738.

63 Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326 ; loi du 10 août 2015 précitée, *M.B.*, 28 août 2015, p. 55452 ; loi du 10 août 2015, portant modification du Code consulaire, *M.B.*, 24 août 2015, p. 54497.

64 Loi du 29 janvier 2016 précitée, *M.B.*, 24 février 2016, p. 14252 ; loi du 5 février 2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice [Loi pot-pourri II], *M.B.*, 19 février 2016, p. 13130.

65 Loi du 21 avril 2016 portant des dispositions diverses Intérieur - Police intégrée, *M.B.*, 29 avril 2016, p. 28980 ; loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30567.

66 Le Conseil d'État rappelle que cela ne dispense pas la Belgique de ses engagements en matière de protection des droits fondamentaux. Voy. Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.127, 24 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014- 2015, n° 1198/001, point 2.

67 Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326, art 2.

*voyage*⁶⁸ ». Une requête en annulation a d'ailleurs été introduite par l'ASBL « Ligue des droits de l'homme » devant la Cour constitutionnelle⁶⁹.

Par ailleurs, une série de mesures plus techniques furent adoptées afin d'améliorer l'effectivité des services de police⁷⁰. Celles-ci visent à remédier en partie aux difficultés inhérentes à l'État belge, où la coordination entre les différents services est un défi quotidien étant donné la complexité de son système fédéral⁷¹.

En matière de renseignements, le législateur a créé une banque de données commune⁷² sur la nécessité de laquelle la Commission de la protection de la vie privée, relayée par le Conseil d'État⁷³, s'est interrogée étant donné que la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace l'envisageait déjà⁷⁴. Ensuite, le législateur a rendu possible que des perquisitions de nuit soient effectuées pour des infractions terroristes ou des menaces d'attentats contre les personnes et les propriétés⁷⁵. Le Conseil d'État a recommandé à ce sujet d'inscrire des conditions matérielles et procédurales afin d'être en conformité avec le principe de proportionnalité⁷⁶. Enfin, une révision de la législation relative aux écoutes téléphoniques (art. 90^{ter} Code d'instruction criminelle) a été entreprise⁷⁷.

Plus récemment, le législateur a élargi le champ d'application du paragraphe 1^{er} de l'article 140 du Code pénal, qui réprime les actes préparatoires à une infraction terroriste⁷⁸ et a entrepris d'assouplir les conditions permettant la détention préventive pour les infractions terroristes⁷⁹. Le Conseil d'État n'a pas considéré que le législateur excédait sa marge d'appréciation⁸⁰.

B.- Les dispositifs répressifs

La déchéance de nationalité n'a existé en droit belge qu'à partir de 1922. Sous forme de disposition transitoire, elle visait à déchoir les Belges dont la conduite pendant la guerre 1914-1918 était considérée comme indigne⁸¹. Elle devint une

68 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.127, 24 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1198/001, point 3.5.2.

69 Cour const., 6351, 5 février 2016, *M.B.*, 21 mars 2016.

70 Loi du 26 avril 2016 portant sur des dispositions diverses Intérieur. – Police intégrée, *M.B.*, 29 avril 2016, p. 28980.

71 F. DELPÉRÉE, M. VERDUSSEN, « Lutte contre le terrorisme et protection des droits fondamentaux-Belgique », *op. cit.*, p. 100.

72 Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30567.

73 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.729/AV, 26 janvier 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001, point 23.3.

74 Avis de la Commission de la Protection de la vie privée, n° 57/2015, 16 décembre 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001, point 23.

75 Loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, art. 3, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30567.

76 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.729/AV, 26 janvier 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001, point 14.4.

77 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.729/AV, 26 janvier 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001, point 21.

78 Loi du 14 décembre 2016 modifiant le Code pénal en ce qui concerne la répression du terrorisme, *M.B.*, 22 décembre 2016, p. 88017.

79 Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), art. 3, *M.B.*, 11 août 2016, p. 50973.

80 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 58.946/3, 9 mars 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, point 3.

81 C.-L. CLOSSET mis à jour par B. RENAULT, *Traité de la nationalité en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 405.

règle organique à portée générale à partir de 1932⁸². En 1984, lors de la codification des règles relatives à la nationalité. Les règles sur la déchéance de nationalité, qui n'avaient pas suscité de grandes discussions lors des travaux préparatoires, ont été maintenues par le législateur⁸³. Au 7 janvier 2015, la possibilité de déchéance de nationalité pour « *manquement grave aux devoirs de citoyen belge* » était déjà prévue à l'article 23 du Code de la nationalité⁸⁴. Par manquement grave, les travaux préparatoires soulignent d'une part, le manque d'attachement de l'intéressé au pays et à ses institutions, et, d'autre part, que la déchéance ne peut « *procéder de considérations relatives à la race, à la religion ou à la langue* »⁸⁵. La déchéance de nationalité peut être demandée par le ministère public devant la Cour d'appel⁸⁶, il n'y a donc dans ce cas-là pas de double degré de juridiction⁸⁷. Elle peut également être prononcée par le juge *a quo* pour les cas visés à l'article 23/1 du Code de la nationalité⁸⁸. La Cour constitutionnelle a considéré que l'existence de deux procédures distinctes n'était pas discriminatoire⁸⁹.

Une des premières mesures adoptée par le législateur sur le plan répressif à la suite des attentats a précisément été de permettre au juge *a quo* de prononcer la déchéance de nationalité, à travers une procédure identique à celle déjà prévue à l'article 23/1 du Code de la nationalité, pour certains Belges condamnés « *à une peine d'emprisonnement d'au moins 5 ans sans sursis* » pour une infraction terroriste, en insérant un nouvel article 23/2 du Code de la nationalité⁹⁰. Il s'agit du même type de procédure que celle envisagée à l'article 23/1 du Code de la nationalité. La déchéance, prononcée par le juge, ne peut avoir pour effet de rendre le Belge apatride « *à moins que la nationalité n'ait été acquise à la suite d'une conduite frauduleuse, par de fausses informations ou par dissimulation d'un fait pertinent* »⁹¹. Cette nouvelle disposition crée plusieurs catégories de Belges et pourrait de prime abord sembler discriminatoire⁹². La Cour constitutionnelle a déjà eu à se prononcer sur la question. En 2009, dans un arrêt rendu sur question préjudicielle, elle considéra que les différences en matière de déchéance de nationalité existant entre les Belges ayant dû faire une demande à l'âge de 18 ans et ceux ayant acquis leur nationalité à la naissance sont justifiées « *en raison des liens particulièrement forts qui les unissent à la communauté nationale et puisse par contre être appliquée aux Belges qui ont acquis la nationalité après 18 ans et qui ne peuvent justifier de liens aussi étroits et anciens avec la Belgique* »⁹³.

82 Lois coordonnées du 14 décembre 1932 sur l'acquisition, la perte et le recouvrement de la nationalité, *M.B.*, 17 décembre 1932, p. 6782.

83 Loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge, *M.B.*, 12 juillet 1984, p. 10095. Voy. C.-L. CLOSSET mis à jour par B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, *op.cit.*, p. 405-406.

84 Loi du 4 décembre 2012 modifiant le Code de la nationalité belge afin de rendre l'acquisition de la nationalité belge neutre du point de vue de l'immigration, art. 20, *M.B.*, 14 décembre 2012, p. 79998.

85 C.-L. CLOSSET mis à jour par B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, *op.cit.*, p. 409.

86 Code de la nationalité, art. 23, §3.

87 C.-L. CLOSSET mis à jour par B. RENAULD, *Traité de la nationalité en droit belge*, *op.cit.* p. 410.

88 Code de la nationalité, article 23/1,

89 C. const., 17 septembre 2015, n° 122/2015, B.7.

90 Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, art. 7, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326.

91 Loi du 20 juillet 2015 visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, art. 7, *M.B.*, 5 août 2015, p. 49326.

92 M.-A. BEERNAERT, « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *J.T.*, 2015, p. 835 ; Voy. J. GUIORGUEFF, « Droit international et renforcement du droit de retrait de la nationalité face aux actes terroristes », *Rev. Trim. Dr. H.*, 2016, p. 617-638.

93 C. const., 14 mai 2009, 85/2009, B.8.

Indépendamment du caractère discriminatoire ou non d'une telle mesure, même si l'on en reconnaît la portée symbolique⁹⁴, on peut s'interroger sur son effectivité. En effet, une personne ayant été condamnée pour la commission d'un acte terroriste a par ce fait signifié son rejet de la communauté nationale. Par ailleurs, l'auteur d'un acte préparatoire de nature terroriste pourrait se voir appliquer une telle mesure et mettre à néant toute possibilité de reconversion. À cet égard, le rôle du juge sera primordial. En effet, le Conseil d'État souligne que le juge « *devra avoir égard aux conséquences possibles de cette déchéance dans le cas concret, en tenant compte des droits et libertés fondamentaux garantis notamment par la Convention européenne des droits de l'homme* »⁹⁵.

En plus de la déchéance de la nationalité, le législateur a également élargi le champ répressif des infractions terroristes en permettant de poursuivre des infractions terroristes commises hors du territoire belge contre un ressortissant ou une institution belge ou contre une institution européenne⁹⁶.

III.- LA LUTTE ANTITERRORISTE ET LA CONSTITUTION BELGE : BILAN

Marc Verdussen proposait en 2007 une typologie des tentations auxquelles sont confrontées les sociétés démocratiques frappées par la menace terroriste⁹⁷. Parmi elles, il semble que le législateur belge ait succombé aux tentations de la précipitation, de la neutralisation, de l'intrusion et de la discrimination.

Tout d'abord, il semble que le législateur ait fait preuve d'empressement en adoptant un important arsenal législatif afin de réagir à la menace terroriste. Ces législations ont été adoptées dans des laps de temps très courts : par exemple, les exceptions introduites permettant les perquisitions de nuit ont été adoptées en un peu plus d'un mois⁹⁸. Le législateur belge semble étouffer « *dans l'œuf toute possibilité de délibération démocratique sur des questions pourtant cruciales* »⁹⁹. Cette précipitation a également été soulignée par le Conseil d'État concernant notamment le délai extrêmement bref dont il disposait afin d'analyser la proposition de loi élargissant le champ d'application de la participation à une infraction terroriste : « *(o)n peut le déplorer, d'autant qu'il s'agit d'une matière extrêmement complexe et sensible – la lutte contre le terrorisme dans le respect des droits de l'homme* »¹⁰⁰. L'empressement dont a fait preuve le législateur belge empêche la création d'un cadre juridique cohérent, adapté au phénomène et en pleine mutation qu'est la lutte contre le terrorisme tout en étant respectueux des droits et libertés garantis dans la Constitution. La société civile belge a tiré la sonnette d'alarme à cet égard¹⁰¹.

94 M.-A. BEERNAERT « Renforcement de l'arsenal législatif anti-terroriste : entre symboles et prévention », *op. cit.*, p. 836.

95 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.127, 24 mars 2015, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2014-2015, n° 1198/001, point 5.2.4.

96 Loi du 3 août 2016 portant des dispositions diverses en matière de lutte contre le terrorisme (III), art. 2, *M.B.*, 11 août 2016, p. 50973.

97 M. VERDUSSEN, « Les tentations des sociétés démocratiques dans la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 345-364.

98 Projet de loi relatif à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, 21 mars 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1727/001 ; loi du 27 avril 2016 relative à des mesures complémentaires en matière de lutte contre le terrorisme, *M.B.*, 9 mai 2016, p. 30567.

99 M. VERDUSSEN, « Les tentations des sociétés démocratiques dans la lutte contre le terrorisme », *op. cit.*, p. 361.

100 Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 59.789/3, 19 juillet 2016, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2015-2016, n° 1579/006, point 2.

101 C. DEBRULLE, « Lutte anti-terroriste ou combat liberticide ? Evaluation en 2016 », *Journal du droit des jeunes*, 2016, p. 10-16 ; Amnesty International, « Des mesures disproportionnées. L'ampleur grandissante des politiques sécuritaires dans les pays de l'UE est dangereuse », *Amnesty International*, 2017, p. 32-33, 42-43, 48-49, 64.

Ensuite, on peut s'interroger sur la pertinence que certaines de ces nombreuses mesures, à l'efficacité douteuse ou qui existaient déjà au préalable, vont avoir dans la lutte contre le terrorisme. La déchéance de la nationalité, par exemple, existait déjà dans l'ordre juridique belge et ses conséquences n'ont été que peu étudiées¹⁰². On regrette donc le manque de hauteur dont le législateur belge a fait preuve, préférant les effets d'annonce au devoir de sérénité qui est le sien afin de prendre à bras-le-corps un phénomène si complexe que le terrorisme.

Enfin, l'absence d'un cadre juridique constitutionnel délimitant clairement le cadre de l'exceptionnalité devrait imposer au législateur une vigilance accrue lorsque sont adoptées des limitations aux droits fondamentaux, et ce, afin d'éviter leur normalisation. L'article 195 de la Constitution, avec toutes les limites qui sont les siennes, permet à tout le moins de prévenir des modifications intempestives de la Constitution, guidées par une opinion publique en émoi, qui limiteraient de manière excessive l'exercice de droits fondamentaux. En ces circonstances, le rôle du juge constitutionnel est d'autant plus fondamental afin de pallier l'emballement législatif observé en Belgique. En effet, celle-ci s'est dotée d'une Cour constitutionnelle, basée sur le modèle kelsénien, qui a, entre autres, dans ses attributions le contrôle de constitutionnalité des normes législatives au regard des droits fondamentaux contenus dans le Titre II de la Constitution¹⁰³. Plusieurs recours en annulation de dispositions prises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme ont été introduits¹⁰⁴. La Cour constitutionnelle belge joue-t-elle son rôle de gardienne de la Constitution en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme ? Il nous est permis d'en douter. Au regard de sa jurisprudence, la Cour constitutionnelle semble pencher en faveur de la sécurité quand des atteintes à l'exercice des libertés sont constatées. Elle a rejeté les deux recours qui lui avaient été soumis concernant la législation en matière de terrorisme¹⁰⁵. Cela s'inscrit plus généralement dans la jurisprudence de la Cour, qui a toujours tranché en faveur de la sécurité nationale lorsqu'elle l'évalue l'atteinte contre un droit fondamental¹⁰⁶. Par exemple, elle a tranché en ce sens en matière de droit à la vie privée, notamment à propos d'une disposition habilitant la Sûreté de l'État à recueillir des données en cas de menace grave relative à un processus de radicalisation. La Cour a considéré que la notion de radicalisation devait être lue conjointement avec celle de terrorisme¹⁰⁷ : « *en cas de menace grave relative à une activité processus de radicalisation s'inscrit donc dans l'action préventive contre le terrorisme* »¹⁰⁸. Le même constat peut être observé au regard de la liberté d'association, où la Cour a considéré que les restrictions découlant, par exemple, de l'incrimination de recrutement d'une personne afin de commettre une infraction terroriste, sont nécessaires afin de préserver la sécurité nationale dans une société démocratique¹⁰⁹. La Cour se cantonne souvent à des interprétations jurisprudentielles d'une extrême prudence, qui érigent *in fine* la sécurité comme justification à toute ingérence dans les droits et libertés.

102 P. WAUTELET, « Priver les djihadistes de leur nationalité belge : les garde-fous à respecter », *J.T.*, 2015, p. 183.

103 Loi du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, art. 1, §1, 2°, *M.B.*, 7 janvier 1989, p. 315.

104 C. const., 21 mars 2016, 6351 ; C. const. 6492-6498, *M.B.*, 10 octobre 2016 ; C. const., 15 février 2017, 6590-6601 ; Cour const., 15 mars 2017, 6617.

105 C. const., 13 juillet 2005, 125/2005 ; C. const., 28 janvier 2015, 9/2015.

106 J.-P. MOERMAN, « Nécessités sécuritaires et droits de l'homme – La jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle de Belgique », présenté à Sofia le 21-22 septembre 2016 « *The Protection of Fundamental Citizens' Rights and National Security in the Modern World. The Role of Constitutional Courts* », p. 22.

107 C. const., 22 septembre 2011, 145/2011, B. 96.2.2.

108 C. const., 22 septembre 2011, 145/2011, B. 96.3.

109 C. const., 28 janvier 2015, 9/2015, B. 37-38, B. 46-47.

Ni l'angélisme, ni la dérive autoritaire ne permettront de lutter efficacement contre le terrorisme tout en préservant les exigences de l'État de droit et des valeurs démocratiques qui sous-tendent la Constitution. Cette lutte constitue un défi, une opportunité d'accroître la démocratisation de la société belge, afin de placer, tel que le proposait Ronald Dworkin au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, la justice et l'équité au centre¹¹⁰.

110 R. DWORKIN, « L'après 11 septembre. Georges W. Bush une menace pour le patriotisme américain », *Esprit*, 2002, p. 17.