

Belgique

Francis Delpérée, Anne Rasson-Roland, Marc Verdussen

Citer ce document / Cite this document :

Delpérée Francis, Rasson-Roland Anne, Verdussen Marc. Belgique. In: Annuaire international de justice constitutionnelle, 16-2000, 2001. Constitution et secret de la vie privée - Constitution et religion. pp. 153-162;

doi : <https://doi.org/10.3406/aijc.2001.1590>

https://www.persee.fr/doc/aijc_0995-3817_2001_num_16_2000_1590

Fichier pdf généré le 14/06/2018

BELGIQUE

*Francis DELPEREE,
Anne RASSON-ROLAND & Marc VERDUSSEN **

INTRODUCTION

Le droit à la vie privée trouve son expression dans l'article 22 de la Constitution belge : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi. La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 (soit l'ordonnance) garantissent la protection de ce droit* » ¹. Cet article ne date pas de 1831. C'est dans la foulée de la réforme constitutionnelle de 1993 qu'il a été inséré dans la Constitution ².

La Constitution et les conventions internationales « appréhendent conjointement de nombreux aspects de la vie privée » ³. En réalité, il n'y a pas un droit à la vie privée. Il y en a au minimum deux.

Il y a, d'abord, le droit à l'intimité. C'est un droit ancien : il est consacré depuis 1831, à tout le moins sous la forme de l'inviolabilité du domicile et du secret des correspondances. C'est un droit autonome : il trouve en lui-même sa propre justification. C'est un droit absolu : il ne permet pas d'exceptions, hormis celles que mentionne expressément la Constitution. C'est un droit-franchise : il vient compléter

* Francis Delpérée, professeur à l'Université catholique de Louvain et assesseur au Conseil d'Etat, Anne Rasson-Roland, maître de conférences à l'Université catholique de Louvain et référendaire à la Cour d'arbitrage, Marc Verdussen, professeur à l'Université Catholique de Louvain.

1 Sur l'ensemble de la question, voy. F. DELPEREE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles-Paris, Bruylant-L.G.D.J., 2000, p. 215.

2 Voy. M. VERDUSSEN et A. NOEL, « Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993 », *Administration publique*, 1994, pp. 129-130. Avant, cette modification constitutionnelle, la Cour d'arbitrage protégeait la vie privée en combinant l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme avec les articles 10 et 11 de la Constitution (principe d'égalité et de non-discrimination).

3 E. WILLEMART, « Le respect de la vie privée dans les relations entre l'assureur et le candidat-assuré », in *Liber Amicorum Hubert Claassens*, Antwerpen, Maklu, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 295.

d'autres droits et libertés-franchises. C'est le droit pour toute personne de trouver refuge ou abri ⁴.

Il y a, ensuite, le droit à l'anonymat. C'est un droit plus récent : il n'est consacré que depuis 1994. C'est un droit complémentaire : il ne s'explique que par référence à d'autres droits et libertés. C'est un droit relatif : son titulaire peut y renoncer ou peut accepter d'y apporter des accommodements. C'est un droit négatif : il permet de ne pas parler, de ne pas participer, de ne pas associer ou, en tout cas, de ne le faire que dans une mesure acceptable pour la personne intéressée.

Le droit à l'intimité et le droit à l'anonymat se rejoignent. La protection va à un ensemble de données personnelles que l'individu a le droit de ne pas voir divulguer. C'est un secret qui doit être assuré en toutes circonstances ⁵. Le droit à l'intimité et le droit à l'anonymat ne coïncident pas, cependant. Dans un cas, il s'agit de se protéger contre les atteintes extérieures, de refuser les interventions des autorités publiques et celles des autres particuliers, de se replier dans son for intérieur. Dans l'autre cas, l'individu a le droit de s'extérioriser, il a le droit d'utiliser les différentes facultés qui lui sont offertes, il a le droit d'en faire usage sur la place publique. Mais autre option, il a aussi le droit de ne pas en faire usage ou de requérir d'autrui qu'il n'en fasse pas un usage abusif.

I - LE DROIT A L'INTIMITE

Le droit à l'intimité relève des thèmes classiques du droit public. Inviolabilité du domicile, secret des correspondances... Les principes sont établis de longue date. Ils soulèvent aujourd'hui de nouvelles questions. D'autant que le droit à l'intimité peut se présenter sous deux facettes distinctes : il s'agit d'un droit individuel ⁶, avec la reconnaissance de l'inviolabilité du domicile ; il s'agit d'un droit relationnel, avec la reconnaissance de l'inviolabilité des correspondances.

A. - L'inviolabilité du domicile

Selon l'article 15 de la Constitution, « *le domicile est inviolable* » ; en conséquence, « *aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit* ».

⁴ L'on dénonce parfois cette conception topographique de la liberté. Elle a pourtant sa raison d'être. A tort ou à raison, la Constitution est ainsi conçue. Il y a des droits fondamentaux qui s'exercent « à domicile », par opposition aussi à des droits qui s'exercent dans des lieux publics, clos et couverts, par opposition à des droits qui s'exercent sur la voie publique. La liberté est mesurée en fonction de cette donnée géographique, à savoir la localisation de la personne et de ses activités.

⁵ La démarche tend ainsi à rechercher le fondement des droits reconnus plutôt qu'à en établir le catalogue. Voy., en ce sens, O. DE SCHUTTER, « La vie privée entre droit de la personnalité et liberté », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1999, p. 856.

⁶ A première vue, seule la personne physique bénéficie du droit à la vie privée et familiale que consacre l'article 22 de la Constitution. Les arrêts n° 22/94 du 8 mars 1994 et n° 37/94 du 10 mai 1994 de la Cour d'arbitrage entendent, cependant, donner à cette disposition constitutionnelle une portée plus large. Le droit au respect de la vie privée ou les ingérences dans pareil droit concernent, en l'espèce, des laboratoires de biologie clinique auxquels le législateur prescrit, dans un souci de transparence, la communication d'informations que ne doivent pas fournir d'autres sociétés commerciales. Avec cette conséquence : « L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme permet une ingérence de l'autorité publique dans l'exercice du droit au respect de la vie privée pour autant que, comme en l'espèce, cette ingérence soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire, entre autres, au bien-être économique du pays et à la protection de la santé ».

Le domicile sert de lieu d'habitation à une personne. Peu important les modalités : propriété, immeuble loué, cabane, bateau, chambre d'hôte, etc. Il s'agit de l'espace minimum dans lequel cette personne doit pouvoir donner libre cours à sa liberté. Ce lieu est considéré comme le refuge de ses affections, de ses intérêts, de ses activités. « Chez lui » ⁷, l'individu est totalement libre pour autant qu'il ne commette pas d'infraction ou qu'il ne se comporte pas de manière fautive. Comme le soulignait l'ancien droit belge : « Pauvre homme en sa maison est roi ».

Deux conséquences résultent de ce principe constitutionnel.

L'une concerne les autres personnes privées. Nul ne peut, sauf en état de péril, pénétrer au domicile d'une personne sans son consentement ou sans sa demande.

L'autre touche les autorités publiques. Nulle autorité judiciaire ou administrative ne peut, hormis le cas de crime ou de délit flagrant, procéder à des visites domiciliaires qui ne seraient pas prévues par la loi et qui ne seraient pas opérées dans la forme qu'elle prescrit ⁸. Par exemple, une perquisition ne peut être effectuée sans un mandat de justice. Autre exemple, il ne saurait être question de visite nocturne, soit entre 21 et 5 heures ⁹.

Le juge constitutionnel insiste sur la garantie que la Constitution offre ainsi au citoyen. Selon la Cour d'arbitrage, « l'intervention du juge d'instruction, magistrat impartial et indépendant, telle qu'elle est prévue par les articles 87 et 88 du Code d'instruction criminelle, apparaît comme une garantie essentielle ». Elle se justifie à raison de l'atteinte qui est portée à « l'inviolabilité du domicile, garantie par l'article 15 de la Constitution et par l'article 8, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme » ¹⁰.

Une question ne peut être perdue de vue. Tout lieu d'habitation peut servir de domicile. En revanche, le lieu où une personne exerce son activité professionnelle ne peut être considéré comme un domicile. Des perquisitions peuvent y être opérées, et ce sans contrôle judiciaire.

Un exemple illustre la portée de l'observation. Un laboratoire pratique la vivisection. Les expériences s'accomplissent-elles dans les conditions prescrites par la loi sur le bien-être des animaux ? Permettent-elles d'éviter des souffrances inutiles aux animaux de laboratoire ? Des inspecteurs vétérinaires sont chargés de procéder aux vérifications appropriées. Ils peuvent se faire ouvrir les portes qui donnent accès aux lieux. Ils peuvent pénétrer, sans mandat de justice, dans le laboratoire. Le patron du laboratoire ne peut s'opposer à leur intervention en faisant état du principe de l'inviolabilité du domicile. La Cour d'arbitrage observe, en 1998, qu'un laboratoire où sont détenus ou utilisés des animaux vivants ne sert pas d'habitation à des personnes. La loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux peut habilitier des inspecteurs vétérinaires à y assurer des visites, et ce sans contrôle judiciaire préalable. Elle peut, sans méconnaître l'article 15 de la Constitution, leur donner le droit de procéder aux vérifications nécessaires, et ce aux fins de déceler les mauvais traitements dont les animaux pourraient faire l'objet ¹¹.

7 Il va de soi que, si cette activité menée au domicile a des répercussions « au dehors », elle tombe sous le coup des lois de police.

8 Voy. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 391-397.

9 Loi du 27 juin 1969. Des exceptions sont prévues cependant par la loi en cas de sinistre (inondation ou incendie), en cas de réquisition ou de consentement de la personne qui a la jouissance du bien, en cas d'appel venant de ce lieu. La loi réserve aussi l'hypothèse de dispositions légales particulières qui autorisent les perquisitions ou les visites domiciliaires pendant la nuit.

10 C.A., arrêt n° 140/98 du 16 décembre 1998.

11 C.A., arrêt n° 140/98 cité.

L'on relèvera, enfin, que, dans l'Etat fédéral belge, les dérogations à la règle de l'inviolabilité du domicile relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Il s'agit d'une des matières réservées par la Constitution à la « loi », à l'exclusion du décret ou de l'ordonnance, actes législatifs des communautés et des régions, conformément aux lois de réformes institutionnelles ¹². La Cour d'arbitrage rend plusieurs arrêts en ce sens ¹³.

B. - Le secret des lettres

L'article 29 de la Constitution est rédigé dans des termes semblables à ceux qui instaurent l'inviolabilité du domicile : *Le secret des lettres est inviolable* ». Avec cette précision qui peut paraître utile mais qui est sans doute dépassée par le progrès des techniques de communication : « *La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste* » ¹⁴.

La Constitution entend mettre les lettres closes à l'abri des divulgations inutiles. J'écris une lettre. Je la clos. Je la confie éventuellement à la poste. Nul ne peut prendre connaissance, sans mon autorisation, des préoccupations, des sentiments ou des projets que je formule.

La Constitution place aussi les lettres à l'abri de l'intervention des pouvoirs publics. Cette garantie est d'autant plus nécessaire que la puissance publique s'est longtemps réservé le monopole du service des postes ¹⁵. L'on peut regretter que la disposition constitutionnelle ne s'étende pas à d'autres modes de correspondance : le téléphone, le télégraphe, la télécopie, le télex, le réseau informatique.

La notion d'inviolabilité absolue et sans réserves que semble consacrer le texte constitutionnel cède, cependant, pour une part, devant les exigences de la répression pénale ou devant les attributs des fonctions de garde et de surveillance. Dans la pratique, les lois et règlements n'hésitent pas à instaurer de telles restrictions : elles concernent la correspondance des prévenus, des détenus et des faillis ; elles visent aussi les lettres des mineurs, des interdits et des personnes pourvues d'un conseil judiciaire ou d'un administrateur provisoire.

Quelles sont les difficultés que soulève aujourd'hui la mise en œuvre de l'article 29 de la Constitution ? Elles sont liées à l'évolution des techniques modernes d'information. Une révision à brève échéance de cette disposition est souhaitable ¹⁶. Le secret des communications téléphoniques, pour ne prendre que cet exemple, doit être assuré.

Le téléphone peut-il être mis sur écoute ? En son article 90octies, le Code d'instruction criminelle définit les modalités des écoutes téléphoniques. Il établit des

12 L'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que « sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ». L'article 10 permet aux décrets de porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. Cette possibilité d'invoquer l'article 10 pour toucher à une matière réservée n'est possible que depuis 1993, suite à une modification de l'article 19 précité par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

13 Arrêts n° 44/87 du 23 décembre 1987, n° 50/88 du 17 mars 1988, n° 11/89 du 11 mai 1989, n° 15/90 du 5 avril 1990, n° 13/92 du 27 février 1992 et n° 92/99 du 15 juillet 1999. Voy., sur cette jurisprudence, M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 245-246.

14 Voy. M. VERDUSSEN, *op. cit.*, pp. 397-403.

15 L'article 29, alinéa 2, de la Constitution entend ainsi éluder la règle de la responsabilité du ministre pour fait de son administration, ce qui aurait privé la norme d'une sanction effective. Voy., à ce sujet, la loi du 26 décembre 1956 sur le service des postes.

16 Voy. *Œuvres d'Henri Rolin*, t. II, *Henri Rolin et les droits de l'homme*, Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, p. 167.

règles différentes selon la qualité des personnes qui peuvent être mises sur écoute. Les avocats et les médecins, par exemple, ne peuvent l'être que dans des hypothèses particulières et selon des conditions restrictives. Ce système n'instaure-t-il pas un privilège pour ceux qui exercent une profession libérale ?

En 1996, la Cour d'arbitrage se prononce sur cette question. Selon elle, le régime dérogatoire se justifie eu égard à « la nature des principes en cause » ou des « valeurs en jeu ». Il y a lieu de tenir compte, en l'espèce, du droit au respect de la vie privée. La vie privée de qui ? Celle de l'avocat ou du médecin ? Manifestement pas. Celle du client ou du malade ? Pas exactement. Ce qui est en cause, c'est le secret de la communication entre une personne et le titulaire d'une profession libérale¹⁷. Le colloque singulier, en quelque sorte¹⁸.

II. - LE DROIT A L'ANONYMAT

Le droit à l'anonymat procède d'une autre préoccupation. La doctrine distingue traditionnellement « le droit de » – penser, parler, croire, manifester... – et « le droit à » – des prestations sociales, culturelles, financières... –. Il faut aussi tenir compte des droits « de ne pas »...

La Constitution se préoccupe aujourd'hui de reconnaître un tel droit. Elle le fait de deux manières au moins.

Elle consacre, d'abord, le droit à la vie privée comme un *droit optionnel*. A chaque personne de savoir si elle entend ouvrir la porte ou la refermer. Si elle la referme, son choix doit être respecté. Nul ne peut prétendre violer l'anonymat qui est ainsi organisé.

La Constitution consacre ensuite le droit à la vie privée comme un ensemble de *droits sectoriels*. Les atteintes qui peuvent être légitimement portées à l'un de ses éléments ne sauraient déteindre ou dériver sur les autres éléments constitutifs de ce droit.

17 Dans le même ordre d'idées, il y a lieu d'être attentif aux investigations qui ne seraient pas menées par des autorités judiciaires ou policières mais qui seraient le fait de personnes privées. Le législateur peut, par exemple, s'attacher à réglementer le métier de détective privé. Il le fera « en raison du danger d'atteinte à la vie privée des citoyens lié à l'exercice de cette profession » (C.A., arrêt n° 37/98 du 1^{er} avril 1998). Il réservera l'accès de cette profession à ceux qui présentent des garanties suffisantes à cet égard. Il s'attachera à éviter les confusions entre les activités des détectives privés et celles des services publics de sécurité en empêchant le passage vers la profession de détective de « toutes les personnes dotées d'une compétence de police, fût-elle restreinte, et ayant par là même accès à des informations confidentielles ou à des données à caractère personnel » (*id.*). Par contre, les dispositions de la loi du 10 avril 1990 sur les entreprises de gardiennage, sur les entreprises de sécurité et sur les services de gardiennage prêtent à critique dans la mesure où elles interdisent de manière générale aux anciens militaires d'exercer une fonction dans ces entreprises et services. Le souci d'éviter que des renseignements confidentiels détenus par l'autorité soient communiqués à des entreprises privées ne justifie pas une mesure qui est prise à l'encontre de la généralité des militaires. La mesure d'interdiction ne saurait concerner que les services chargés des fonctions de police et de renseignement de l'armée (C.A., arrêt n° 124/98 du 3 décembre 1998).

18 Cette notion ne se confond pas avec le secret professionnel protégé par l'article 458 du Code pénal. La Cour précise, en effet, que les règles d'égalité et de non-discrimination n'imposent pas de traiter de la même manière que les médecins et les avocats, les autres personnes auxquelles cette disposition pénale est applicable.

A. - Un droit optionnel

L'article 22, alinéa 1^{er}, de la Constitution établit cette règle : « *Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et aux conditions fixées par la loi* » ¹⁹.

Ces droits et libertés se présentent comme autant de virtualités dont une personne peut faire usage dans la vie de tous les jours. Elle peut aussi n'utiliser aucun de ces instruments. Ou n'en user que de manière parcimonieuse. Et, pour le reste, se faire oublier.

Le droit protège cette démarche. On en procure ici deux applications.

1. La première se situe dans le domaine des relations familiales. Tant il est vrai que la Constitution proclame, en même temps, le droit à la vie privée et le droit à la vie familiale. Cette jonction a-t-elle une raison d'être ?

Vie privée et vie familiale peuvent s'opposer. Il faut préserver la vie privée de chacun des membres au sein du groupe familial. Il faut assurer une égalité de traitement au mari et à la femme, au père et à la mère ²⁰.

Il faut aussi concilier la vie privée des parents et celle des enfants. Dans un arrêt de principe, la Cour d'arbitrage considère que l'article 22 de la Constitution, combiné à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, garantit la jouissance de ce droit tant aux parents qu'aux enfants. Ce droit trouve notamment à s'appliquer dans les relations entre un enfant et ses parents d'accueil. Il inclut, par exemple, le droit, pour chacune des parties intéressées, d'intervenir dans une procédure juridictionnelle qui peut avoir des répercussions sur la vie de la famille. Les parents d'accueil, en particulier, ne peuvent être privés de ce droit d'intervention que pour des raisons prévues à l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme ²¹.

Vie privée et vie familiale peuvent aussi aller de concert. Une forme de protection de l'individu revient, en effet, à ne pas divulguer inutilement des éléments qui relèvent de sa vie familiale. Une autre forme de protection revient pour les autorités publiques à ne pas prescrire de conditions qui seraient discriminatoires parce qu'elles induiraient un type particulier de relations familiales.

La loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers instaure la règle du regroupement familial. Elle établit une distinction importante qu'elle fonde sur un critère objectif, à savoir la nationalité de l'époux qui est rejoint. Elle estime que la différence de traitement est en rapport avec l'objectif poursuivi, à savoir freiner l'immigration tout en tenant

19 Par analogie aux règles constitutionnelles de l'inviolabilité du domicile ou du secret des lettres, on voit dans la vie privée cette sphère d'intérêts et d'activités propre à chaque individu et dans laquelle nul ne peut s'immiscer « sans y être convié », selon l'expression de Jean Rivero. Entrent ainsi dans le domaine de la vie privée tout ce qui concerne la santé personnelle, les convictions morales et religieuses, la vie affective et familiale, certains aspects de l'activité professionnelle ou de la situation matérielle. Plus concrètement, il y a lieu de protéger le nom, l'image, l'identité, l'honneur, la réputation de chaque individu. Il y a lieu aussi de mettre à l'abri d'une divulgation les renseignements confidentiels qui le concernent directement. Il faut encore mettre l'individu à l'abri des formes d'écoutes ou de prises de vue illicites. Sur l'ensemble de la question, voy. J. VELU, *Le droit au respect de la vie privée*, Bruxelles, Larcier, 1974 ; F. RIGAUX, *La protection de la vie privée et des autres biens de la personnalité*, Bruxelles, Bruylant, Paris, L.G.D.J., 1990, et *La vie privée – Une liberté parmi les autres*, Bruxelles, Larcier, 1992.

20 Voy., cependant, C.A., arrêt n° 38/91 du 5 décembre 1991.

21 C.A., arrêts n° 47/96 du 12 juillet 1996. Sur cet arrêt, voy. O. DE SCHUTTER et S. VAN DROOGHENBROECK, *Droit international des droits de l'homme devant le juge national*, Bruxelles, Larcier, 1999, pp. 601-607. Voy. égal. l'arrêt n° 122/98 du 3 décembre 1998.

compte des liens affectifs que des étrangers peuvent avoir avec des Belges. Dans une première hypothèse, la personne qui est installée en Belgique et qui souhaite y accueillir son conjoint et éventuellement ses enfants est belge ou ressortit à l'un des Etats membres de l'Union européenne. Le couple ainsi reconstitué ne doit pas justifier d'une cohabitation de fait. Dans la seconde hypothèse, la personne qui est installée en Belgique n'est ni belge ni citoyenne de l'Union. Dans ce cas, le regroupement familial est subordonné à trois conditions. Il faut que le couple se trouve dans « la situation juridique de conjoints ». Il faut, de surcroît, que homme et femme soient, de fait, « époux cohabitants ». Il faut encore, troisième condition, que cette cohabitation soit « réelle et durable ». Ne s'agit-il pas d'une immixtion « dans la vie privée des intéressés » ainsi que dans leur vie familiale ? Sans doute, mais cette ingérence peut se justifier, eu égard à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut éviter les mariages blancs. Il faut vérifier s'il y a famille. Il faut aussi que le regroupement familial ne soit pas fictif, ce qui serait le cas s'il apparaissait que « des étrangers mariés n'ont jamais cohabité ou ont cessé définitivement de le faire »²².

Autre serait évidemment la situation d'un divorce ou d'une séparation de fait qui interviendrait plus de trois mois après que le conjoint a été autorisé à séjourner en Belgique.

C'est l'occasion, pour la Cour d'arbitrage, de rappeler que « le droit au respect de la vie privée et familiale, garanti par l'article 22 de la Constitution et par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique la liberté de se marier et celle de se séparer ». La Cour ajoutera peut être un jour que les dispositions précitées consacrent aussi le droit de ne pas *se marier* et de ne pas fonder une famille, sous une forme ou sous une autre.

2. Une deuxième application du droit optionnel peut être trouvée dans le domaine de la fonction publique.

La mise en œuvre du principe de l'égal accès aux emplois publics ne va pas sans susciter des difficultés pratiques. Il y a lieu, à ce propos, de tenir compte de la formulation des articles 11 et 131 de la Constitution. L'article 11 impose au législateur de garantir « *les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques* ». Quant à l'article 131, il lui prescrit d'arrêter les mesures « *en vue de prévenir toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques* ».

La loi du 26 juillet 1973 se donne cet objet²³. Elle s'attache à garantir de diverses manières la protection des tendances idéologiques et philosophiques. Elle établit notamment, dans son article 20, la règle suivante : « *En ce qui concerne les membres du personnel exerçant des fonctions culturelles dans les établissements et organismes culturels, le recrutement, la désignation, la nomination et la promotion tant du personnel statutaire et temporaire que du personnel recruté sous contrat doivent se faire selon le principe d'égalité des droits sans discrimination idéologique ou philosophique et selon les règles de leur statut respectif, en tenant compte d'une répartition équilibrée des fonctions, attributions et affectations entre les différentes tendances représentatives, d'une présence minimale pour chacune des tendances et en évitant tout monopole ou toute tendance injustifiée de l'une de ces tendances* ».

La loi affirme une chose et son contraire. Elle proclame le droit à l'égalité individuelle. Elle préconise en même temps la recherche d'un équilibre entre les

22 C.A., arrêt n° 4/96 du 9 janvier 1996.

23 F. DELPEREE et H. DUMONT, « L'égalité à la troisième génération », in *De Grondwet honderd vijftig jaar*, Bruxelles, Bruylant, 1981.

tendances idéologiques et philosophiques. Elle instaure, en somme, des quotas politiques pour la distribution des emplois dans le secteur culturel. De surcroît, dans cet effort d'équilibrage, il y a lieu d'assurer une « présence minimale » à chacune de ces tendances. Il y a lieu également d'éviter « tout monopole ou toute prédominance injustifiée de l'une de ces tendances ».

Ce système ne peut fonctionner que si chacun fait allégeance à une formation politique ou, à tout le moins, à un courant d'idées. L'agent public qui remplit ses fonctions dans une institution culturelle est tenu de « divulguer » son appartenance politique, de « prendre publiquement parti », dans tous les sens du terme, d'« exprimer », c'est-à-dire de révéler au grand jour ses opinions personnelles.

Aux yeux de la Cour d'arbitrage, un tel système est inconstitutionnel. Il « met en cause des principes relatifs à la vie privée ainsi qu'à la liberté d'exprimer ou de ne pas exprimer les opinions personnelles » ²⁴.

B. - Un droit sectoriel

L'article 22 de la Constitution fait obligation au législateur de « garantir » – dans différents secteurs – la protection de la vie privée. Il l'incite à demi-mot à prendre un ensemble de mesures permettant d'éviter la divulgation de données à caractère personnel. La loi du 8 décembre 1992 ²⁵ anticipe sur cette préoccupation.

Il est, en effet, un ensemble de données objectives qui caractérisent une personne déterminée. Ces données, telles celles de l'état civil, sont répertoriées dans un ensemble de documents publics : registres, listes, répertoire, etc. Nul ne saurait se formaliser de l'usage que des administrations publiques vont faire de ces données, et ceci dans l'exercice de responsabilités spécifiques. Ainsi la liste électorale sert-elle à convoquer les citoyens aux urnes et à vérifier s'ils remplissent leur devoir électoral, éventuellement à provoquer la répression d'une absence injustifiée.

Cela ne signifie pas que ces mêmes données puissent être utilisées sans nécessité et qu'elles soient mises, sans contrôle, en circulation.

Une ordonnance de la Région bruxelloise du 11 juillet 1991 vise à garantir le droit à la fourniture minimale d'électricité. Elle a pour objet d'interdire à une entreprise d'électricité de procéder à des coupures d'électricité à l'encontre de ménages qui, en raison de leur indigence, ne seraient pas en mesure de payer leurs factures. Elle autorise néanmoins l'entreprise à installer dans l'habitation un « limiteur de puissance ». Si l'entreprise d'électricité s'engage dans cette voie, elle communique par écrit à la commune le nom du ménage concerné. La commune peut faire procéder à une enquête sociale par un organisme avec lequel l'entreprise d'électricité a signé une convention de collaboration. Le centre public d'aide sociale de la commune remplira normalement cet office. La Cour d'arbitrage ne peut manquer de constater que la « divulgation » du nom des personnes qui composent le ménage ne relève pas de la simple communication d'une « donnée technique ». Cette information a un effet particulier. Elle « relève » qu'une personne reste en défaut de payer ses dettes vis-à-vis de l'entreprise d'électricité. Il est difficile de ne pas constater que cette procédure « porte atteinte à la vie privée des personnes ». « Une

24 C.A., arrêts n° 65/93 du 15 juillet 1993, n° 7/94 du 20 janvier 1994 et n° 47/99 du 20 avril 1999. Voy. H. DUMONT et X. DELGRANGE, « La loi du pacte culturel et la directive de l'équilibre idéologique et philosophique dans les nominations : sagesse ou monstruosité ? A propos de l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 15 juillet 1993 (n° 65/93) », *Journal des tribunaux*, 1994, p. 2.

25 Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (*Moniteur belge*, 18 mars 1993, p. 5801).

telle divulgation porte sur un aspect de la vie privée protégé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et elle peut porter atteinte à l'honneur et à la réputation qui sont protégés par l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques »²⁶.

Toute ingérence dans le domaine de la vie privée n'est pas à exclure pour autant. La Convention européenne des droits de l'homme prévoit notamment de telles interventions aux fins de protéger le « droit à la santé ». Les missions d'aide sociale qui reviennent à la commune supposent que cette institution « connaisse l'identité des personnes protégées ». Si ces informations sont procurées à des personnes tenues au secret professionnel et qu'elles ne doivent pas connaître d'autres formes de publicité, elles ne prêtent pas à critique. Elles s'inscrivent dans un ensemble de mesures qui sont prisés dans un objectif louable, à savoir assurer une protection sociale efficace.

La Cour d'arbitrage relève, de manière incidente, que l'enquête sociale qui sera réalisée devra l'être dans des conditions qui ne violent pas l'intimité et la dignité de certaines familles pauvres.

Des données individuelles sont également contenues dans des documents administratifs ou dans des fichiers privés.

1. La publicité donnée à des informations contenues dans des dossiers administratifs, par exemple dans le domaine de l'aménagement du territoire, peut entrer en conflit avec « un droit garanti par l'article 22 de la Constitution, le droit au respect de la vie privée ». Etant entendu que, selon la Cour d'arbitrage, la reconnaissance de ce droit « implique la protection des données confidentielles à caractère personnel »²⁷.

Le législateur ne saurait résoudre ce conflit en donnant primauté absolue au droit au respect de la vie privée et en déniait de la sorte à tout citoyen « le droit fondamental à la publicité de documents à caractère personnel ». Il lui appartient plutôt de mettre en place les procédures de filtrage et les analyses de recevabilité des demandes qui permettront à l'autorité de statuer, dans ces cas d'espèce, sur la validité des demandes introduites (*ibid.*).

Des dossiers sont aussi constitués en matière d'aide à la jeunesse. Ils ne peuvent être utilisés que « dans le seul souci de la protection des intéressés », précise la Cour d'arbitrage, qui ajoute que leur utilisation à un autre effet (...) peut mettre en cause l'efficacité de l'enquête (à laquelle elles se rapportent) et porte au respect de la vie privée des intéressés une atteinte que la loi n'a permise qu'afin de protéger la jeunesse »²⁸. Faisant une balance des intérêts en cause, la Cour admet que le législateur fasse prévaloir le souci de protéger les mineurs et de respecter leur vie privée sur d'autres intérêts.

Une loi du 2 juin 1998, portant création d'un Centre d'information et d'avis sur les organisations sectaires nuisibles et d'une Cellule administrative de coordination de la lutte contre les organisations sectaires nuisibles, reconnaît à un centre des pouvoirs en matière de traitement de données à caractère personnel. La Cour ne la juge pas contraire aux règles d'égalité et de non-discrimination combinées avec l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui ne garantissent pas des droits « absolus ». La Cour met

26 C.A., arrêt n° 14/93 du 18 février 1993.

27 C.A., arrêt n° 17/97 du 25 mars 1997.

28 C.A., arrêt n° 56/98 du 20 mai 1998. Voy. égal., sur cette matière, l'arrêt n° 21/2000 du 23 février 2000.

l'accent dans son arrêt ²⁹ sur les garanties de confidentialité et de sécurité prévues par le législateur, notamment celles qui sont contenues dans la loi du 8 décembre 1982 déjà citée.

2. D'autres fichiers peuvent être constitués. Ils le sont à l'entremise de personnes privées. Il s'agit, par exemple, des fichiers établis par les sociétés de secours mutuel, groupées dans des unions ou fédérations de mutualités. La loi du 6 août 1990 fait de la prévoyance, l'assistance mutuelle et la solidarité, les principes de base de la législation en la matière. Elle ne s'oppose pas à ce que les mutuelles offrent à leurs membres des services libres et complémentaires, notamment dans les domaines de la banque et de l'assurance.

Il convient, cependant, d'éviter, estime le législateur, que des informations personnelles obtenues par les mutuelles dans le secteur de l'assurance obligatoire et complémentaire ne puissent être transférées dans le secteur de l'assurance commerciale. C'est un élément de clarté pour le malade qui est aussi un consommateur. C'est surtout un moyen de protéger « la vie privée des assurés sociaux » ³⁰.

*
* *

Le juriste fait trop souvent l'économie d'un travail de définition de la vie privée. Ou bien il proclame tout de suite que le concept est indéfinissable. Ce qui est commode mais qui n'est guère utile. Ou bien il annonce ironiquement que la vie privée, c'est tout ce qui n'est pas la vie publique. Ce qui est exact mais qui n'est guère opérationnel.

Dans ces conditions, la vie privée apparaît comme une sorte de réceptacle dans lequel le juriste, et le citoyen, déversent, depuis quelque temps, tout ce qui paraît relever des préoccupations, des goûts, des intérêts, bref de la personnalité, depuis le nom et l'image jusqu'aux pensées et aux croyances, en passant par l'état du patrimoine ou le bilan-santé. Une sorte de résumé synthétique des autres droits et libertés...

Le danger saute aux yeux. La vie privée apparaît, dans ces conditions, comme un joyeux bric-à-brac dans lequel une chatte ne retrouverait pas ses petits. La protection d'un droit aussi mal défini peut s'avérer éminemment aléatoire.

Recentré sur le droit à l'intimité et le droit à l'anonymat, le droit à la vie privée peut, au contraire, présenter des traits mieux affirmés et plus précis. Il n'en sera que mieux protégé.

²⁹ C.A., arrêt n° 31/2000 du 21 mars 2000.

³⁰ C.A., arrêt n° 70/99 du 17 juin 1999.