Numéro du rôle : 3034
Arrêt n° 73/2005 du 20 avril 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003, introduit par F. Erdal.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2004 et parvenue au greffe le 30 juin 2004, F. Erdal, faisant élection de domicile à 8700 Tielt, Hoogstraat 34, a introduit un recours en annulation de l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003 (modification du titre préliminaire du Code de procédure pénale), publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2003.

D.S., faisant élection de domicile à 1180 Bruxelles, avenue Brugmann 403, et le Conseil des ministres ont introduit chacun un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 26 janvier 2005 :

- ont comparu :

. Me P. Bekaert, avocat au barreau de Bruges, Me R. Jespers, avocat au barreau d'Anvers, et Me J. Fermon, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me F. Schmitz et Me S. Couturier, avocats au barreau de Bruxelles, pour D.S.;

. Me E. Jacubowitz, qui comparaissait également *loco* Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- *A* –

A.1.1. La requérante situe tout d'abord la disposition en cause et affirme qu'il s'agit d'une loi de circonstance, écrite sur mesure pour elle, dans le but de pouvoir la juger en Belgique après qu'il eut été constaté, d'une part, qu'elle ne serait pas extradée en Turquie et, d'autre part, qu'il n'existait à ce moment aucune base légale pour la poursuivre en Belgique.

Elle souligne qu'elle est soupçonnée d'avoir offert, le 9 janvier 1996, l'aide nécessaire à l'exécution du meurtre de trois Turcs à Istanbul. La requérante est membre d'une organisation qui combattait le régime turc de l'époque.

Le 18 janvier 1996, la quatrième Cour de sûreté de l'Etat d'Istanbul a décerné par défaut un mandat d'arrêt à l'encontre de la requérante. Celle-ci est alors venue en Belgique, où elle a été arrêtée le 27 septembre 1999 pour d'autres faits sur le territoire belge. Le 27 octobre 1999, la Turquie a demandé à la Belgique l'extradition de la requérante (aux fins de poursuites pénales). Après que le mandat d'arrêt turc eut été déclaré exécutoire et que la chambre des mises en accusation eut remis au ministre de la Justice un avis négatif concernant l'extradition de la requérante à la Turquie, le Gouvernement a décidé, le 31 mai 2000, de ne pas extrader la requérante. Le 9 novembre 2000, D.S., parent de l'un des Turcs assassinés, s'est ensuite constitué partie civile contre la requérante devant le juge d'instruction de Bruxelles. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, la chambre des mises en accusation de Bruxelles a décidé le 14 mai 2002 de transmettre le dossier au procureur du Roi de Bruges. Jusqu'à ce jour, il n'a pas été prévu de date pour l'audience lors de laquelle l'affaire sera instruite sur le fond.

Selon la requérante, la disposition entreprise, en ce qu'elle abroge l'article 3 de la loi du 13 mars 2003 « insérant un article 10, 6°, au Titre préliminaire du Code de procédure pénale », a pour conséquence que l'article 10, 6°, précité doit être appliqué de manière rétroactive et que les faits qui se sont produits avant l'instauration de la disposition en cause peuvent également être traités devant les juridictions belges.

A.1.2. Selon le Conseil des ministres, la requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition entreprise. Conformément à la jurisprudence de la Cour, la partie requérante doit démontrer concrètement qu'elle peut être affectée personnellement et directement par la disposition attaquée. En l'espèce, la requérante s'appuie, selon le Conseil des ministres, purement et simplement sur sa qualité de prévenue potentielle devant un tribunal belge, et ce à un moment où tant la chambre des mises en accusation que la Cour de cassation ont considéré que cette compétence était prématurée et alors qu'il n'y a jusqu'à présent aucune indication selon laquelle un tribunal pénal belge aurait effectivement connu d'une affaire dans laquelle la requérante a été désignée comme prévenue. Le Conseil des ministres est par conséquent d'avis que la qualité de la requérante ne diffère pas, en réalité, de la qualité de consommateur, de sujet de droit, voire de sujet potentiel de la loi pénale, ce qui, selon la jurisprudence de la Cour, ne peut suffire pour introduire de manière recevable un recours en annulation. Pour le Conseil des ministres, il découle tant de la portée réelle de la disposition entreprise, qui ne vise qu'à régler l'application dans le temps de la loi du 13 mars 2003, que de la situation concrète de la requérante, que la possibilité que la requérante puisse être affectée par la disposition entreprise est de nature hypothétique.

A.1.3. Dans son mémoire en réponse, la requérante affirme qu'elle est en tout état de cause affectée personnellement et directement par la disposition entreprise, qui a en réalité été écrite sur mesure pour elle. Ceci ressort du fait qu'elle a été désignée nommément dans les travaux préparatoires de la loi du 13 mars 2003, que la doctrine appelle au demeurant « loi Erdal ». Elle souligne que son affaire a encore été évoquée au Sénat, après le dépôt de sa requête, dans le cadre d'une demande d'explications formulée par un sénateur. Il appert également de l'intervention de D.S. que la disposition législative attaquée affecte directement et personnellement la requérante. Son intérêt n'est donc pas purement hypothétique, parce qu'elle court au moins le risque d'être affectée par la disposition en cause. L'instruction judiciaire à l'encontre de la requérante est en effet encore en cours et la chambre du conseil de Bruges doit statuer sur la recevabilité de la plainte avec constitution de partie civile ainsi que sur la compétence des juridictions belges. A cet égard, le jugement de la chambre du conseil sera influencé directement par la disposition législative attaquée.

A.2.1. Dans un premier moyen, le requérante invoque la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, ainsi que de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'article attaqué a pour conséquence que la compétence extraterritoriale des cours et tribunaux belges est étendue à des faits commis avant même l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003 « insérant un article 10, 6°, à la loi du 17 avril 1878 contenant le Titre préliminaire du Code de procédure pénale », ce qui, selon elle, est contraire au principe de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère, tel qu'il figure dans les dispositions internationales susmentionnées. Ainsi, seule une catégorie de personnes, à savoir celles qui sont soupçonnées de faits liés au terrorisme commis à l'étranger et qui se trouvent sur le territoire de la Belgique, est concernée par la suppression du principe de non-rétroactivité.

En effet, en vertu de l'article 2 de la loi du 13 mars 2003, un étranger peut être poursuivi en Belgique lorsqu'il se rend coupable, en dehors du territoire du Royaume, d'une infraction visée à l'article 2 de la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme, commise sur le territoire d'un Etat partie à la Convention, lorsque l'auteur présumé se trouve sur le territoire belge et que le Gouvernement belge n'a pas accordé l'extradition à cet Etat pour une des raisons énumérées dans ladite disposition. L'article 3 de

cette même loi dispose que l'article 2 ne s'applique qu'aux faits commis après son entrée en vigueur, de sorte que les autorités belges ne pouvaient en aucun cas se déclarer compétentes pour les faits commis avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003. La requérante renvoie aux travaux préparatoires de la loi du 13 mars 2003 dans lesquels le ministre de la Justice affirme lui-même expressément que certaines lois de procédure, comme celles qui permettent de poursuivre en Belgique une infraction commise à l'étranger, créent en fait une nouvelle base pour la répression en Belgique, de sorte qu'il faut admettre, sur la base d'une certaine doctrine et d'une certaine jurisprudence de la Cour de cassation, qu'une loi qui étend la compétence extraterritoriale des juridictions belges ne peut s'appliquer à des faits commis avant son entrée en vigueur.

Or, la disposition entreprise abroge l'article 3 précité et a été adoptée, selon la requérante, à la suite d'une forte pression diplomatique. Elle souligne que cette disposition n'a donné lieu qu'à un débat minimal durant les travaux préparatoires et que ceux-ci ne justifient en aucune manière pourquoi le principe de non-rétroactivité de l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale a été écarté. Au contraire, la nouvelle ministre de la Justice a affirmé de manière lapidaire que la loi du 13 mars 2003 devait être considérée comme une loi de procédure, qui, conformément au droit commun de la procédure pénale, doit être d'application immédiate et est, par conséquent, également applicable aux faits commis avant son entrée en vigueur, pour autant qu'ils ne soient pas encore définitivement jugés ou prescrits.

La requérante ajoute que cette suppression de la non-rétroactivité ne concerne que la catégorie de personnes qui sont soupçonnées de faits liés au terrorisme commis à l'étranger et qui se trouvent sur le territoire de la Belgique. Quoiqu'il appartienne au législateur d'établir des exceptions aux articles 10 et 11 de la Constitution lorsqu'il s'agit « de protéger l'intérêt du pays », elle ne voit pas en quoi cela pourrait servir de justification en l'espèce, puisque l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale s'applique uniquement aux infractions commises dans un autre Etat membre.

L'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003 viole par conséquent les articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, en raison de l'application inégale des dispositions internationales précitées, ainsi que l'article 191 de la Constitution, en ce que la requérante ne bénéficie pas, en sa qualité d'étrangère, de la protection requise.

A.2.2. Dans un second moyen, la requérante invoque la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution en ce que la disposition entreprise n'a été adoptée que pour pouvoir juger la requérante en Belgique. Elle souligne que la loi du 13 mars 2003 a d'ailleurs été appelée en règle générale la « loi Erdal ». Lorsqu'on eut constaté qu'en raison de la disposition de non-rétroactivité inscrite à l'article 3 de ladite loi, il était impossible de poursuivre la requérante en Belgique, on a tenté de corriger cette « erreur » au moyen de l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003. Toutefois, le législateur ne formule à aucun moment la moindre raison pour l'abrogation de l'article 3 de la loi du 13 mars 2003, de sorte que la requérante voit manifestement ses droits individuels violés, alors que l'article 191 de la Constitution prévoit qu'elle devait bel et bien être protégée. Pareille disposition législative, visant spécifiquement à faire juger un seul individu par les tribunaux belges, est, selon la requérante, manifestement contraire aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution.

A.3.1. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que les moyens de la requérante sont irrecevables pour deux motifs.

Tout d'abord, aucun des deux moyens n'indique de différence de traitement entre deux catégories de personnes comparables, et ils ne démontrent pas pour quelle raison un traitement différent ne serait pas permis. Le Conseil des ministres ne s'étonne pas du fait qu'il ne puisse pas être mentionné de catégories différentes, étant donné que la disposition entreprise conduit justement à ce qu'il ne puisse plus exister de catégories différentes. En effet, les cours et tribunaux belges sont désormais compétents dès lors qu'il s'agit de faits mentionnés à l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale. La différence existant dans le passé est ainsi supprimée par la disposition entreprise.

Deuxièmement, le Conseil des ministres soutient que, en tant que le premier moyen est pris de la violation de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Cour n'est pas compétente pour se prononcer quant à une violation directe de ces dispositions, eu égard au prescrit de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

A.3.2. Dans son mémoire en réponse, la requérante estime que les exceptions du Conseil des ministres ne peuvent être retenues.

En effet, depuis la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour procéder à un contrôle direct au regard du titre II de la Constitution. Le détour par le principe d'égalité n'est donc plus requis pour exercer un contrôle au regard du titre II de la Constitution. L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont, selon la requérante, ni plus ni moins que la formulation du principe « *nullum crimen, nulla poena sine lege* », qui est à ce point essentiel qu'il est également inscrit dans la Constitution belge. La requérante est dès lors d'avis que, en tant que son moyen invoque la violation du principe de légalité, la Cour peut effectuer un contrôle direct au regard de l'article 14 de la Constitution, qui exprime tout autant le principe de légalité. La requérante note en outre que, dans l'arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004, la Cour s'est déclarée compétente pour procéder à un contrôle au regard de dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues à ceux qui figurent dans la Constitution.

La requérante soutient ensuite dans son mémoire en réponse qu'il est bel et bien question de catégories respectives de personnes qui sont traitées de manière différente. Selon elle, la différence de traitement pertinente se situe entre les personnes qui, *hic et nunc*, ne jouissent pas, à cause de la disposition entreprise, des garanties de l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et celles qui jouissent effectivement de ces garanties. Selon la requérante, « il s'agit de personnes auxquelles s'applique un refus d'extradition en raison de l'exception politique et de la différence au sein de cette catégorie entre les personnes qui savent qu'aucune répression n'est possible en Belgique, et les personnes qui savent qu'une répression est bien possible en Belgique. En effet, l'effet rétroactif permet soudain la répression en Belgique alors que ce n'était pas le cas avant ».

A.3.3. Selon le Conseil des ministres, la requérante n'a pas bien compris l'arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres souligne que la requérante n'a pas invoqué directement les articles 12 et 14 de la Constitution dans sa requête introductive d'instance. Ses moyens sont uniquement pris de la violation alléguée des articles 10, 11 et 191 de la Constitution et des articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Bien que la position de la requérante selon laquelle le détour par le principe d'égalité ne soit plus requis pour procéder à un contrôle au regard du titre II de la Constitution, soit exacte, elle ne peut, selon le Conseil des ministres, être utilement invoquée puisque la requête introductive d'instance ne renvoie qu'aux articles 10, 11 et 191 de la Constitution et non aux articles 12 et 14 de la Constitution. Dans la mesure où les articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne garantissent pas les mêmes droits ou des droits analogues à ceux garantis aux articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour n'est, même après la loi spéciale du 9 mars 2003, pas compétente pour contrôler directement une loi au regard des dispositions internationales précitées.

Le Conseil des ministres souligne en outre que le fait que la violation d'une disposition du titre II de la Constitution puisse être directement invoquée devant la Cour depuis la loi spéciale du 9 mars 2003 ne signifie pas que, lorsque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée, les critères d'examen d'une telle violation auraient désormais disparu. Un requérant qui invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution demeure tenu d'exposer entre quelles catégories de personnes ou de situations il estime devoir discerner une discrimination et pourquoi. Selon le Conseil des ministres, la requête en annulation elle-même ne permet pas, en l'espèce, de déduire quelles catégories de personnes doivent être comparées entre elles. Cette précision n'est apportée que dans le mémoire en réponse, ce qui, selon le Conseil des ministres, ne peut être admis puisque la recevabilité d'un moyen doit uniquement être évaluée sur la base de la requête introductive d'instance.

A.4.1. Eu égard aux exceptions mentionnées ci-dessus, le Conseil des ministres examine seulement en ordre subsidiaire le bien-fondé des moyens.

Selon le Conseil des ministres, la comparaison qu'on pourrait déduire de la requête entre, d'une part, les auteurs de faits visés à l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale qui se sont produits avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003 et, d'autre part, les auteurs des mêmes faits qui se sont produits après l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003 n'est pas pertinente parce qu'il n'y a pas de catégories différentes de justiciables à comparer. En réalité, la même catégorie de justiciables est comparée à deux moments différents, de sorte que la différence de traitement entreprise est en fait purement et simplement la conséquence d'une modification de la législation dans le temps. Selon le Conseil des ministres, la partie

requérante compare purement et simplement sa situation selon qu'elle tombe sous le coup de l'ancienne ou de la nouvelle loi. Le Conseil des ministres déduit de la jurisprudence de la Cour qu'une telle comparaison ne doit pas être examinée à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution, faute de quoi toute modification législative en deviendrait impossible. Le premier moyen est par conséquent non fondé.

Si la Cour devait malgré tout procéder à l'examen du premier moyen, force est de constater que la différence repose sur un critère objectif, à savoir la date à laquelle les faits ont été commis. Selon le Conseil des ministres, l'intention du législateur est légitime puisque, par l'article 379 du 22 décembre 2003, il entendait éliminer une dérogation non justifiée à la règle de l'article 3 du Code judiciaire, selon laquelle les lois en matière de compétence et de procédure sont applicables immédiatement aux procès en cours. Dans différents arrêts, la Cour de cassation a en effet jugé que la règle de la non-rétroactivité des lois pénales ne s'appliquait pas aux lois qui ne contiennent pas de nouvelles incriminations. Puisque l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale ne contient pas de nouvelles incriminations mais seulement une disposition de procédure pénale, il devait être d'application immédiate.

Le Conseil des ministres estime enfin que la mesure est pertinente et raisonnable. Il est pertinent de déterminer quel tribunal est désormais compétent en vue de l'application des principes contenus dans la nouvelle disposition. La mesure présente en outre un lien raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi et n'entraîne pas de limitation déraisonnable des droits des intéressés. En effet, les faits en cause étaient déjà punissables avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée et les personnes concernées par la loi continueront à bénéficier des garanties d'un procès équitable.

Selon le Conseil des ministres, ce qui précède s'applique aussi au second moyen, qu'il estime également non fondé.

A.4.2. Dans son mémoire en réponse, la requérante souligne qu'il est bel et bien question de différentes catégories de personnes qui, au mépris du principe d'égalité, sont traitées de manière différente. Elle n'adhère pas à la position du Conseil des ministres selon laquelle il s'agit de la comparaison d'une même catégorie de justiciables à deux moments différents. Selon elle, il ne convient pas de comparer des personnes avant et après l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003 puisque, dans le cas présent, une même catégorie de justiciables est en effet comparée à deux moments différents. L'essentiel est selon elle qu'un justiciable qui commet des faits avant qu'ils ne soient punissables en Belgique ne peut pas être traité de la même manière que le justiciable qui commet des faits au moment où ceux-ci sont effectivement punissables en Belgique. La requérante renvoie de nouveau à la contradiction au sujet du problème de la non-rétroactivité entre les travaux préparatoires de la loi du 13 mars 2003 et ceux de la loi du 22 décembre 2003. Elle souligne que des lois étendant l'application de la loi pénale dans l'espace ne peuvent pas être considérées comme des lois de procédure, mais qu'il s'agit de dispositions de droit matériel qui ne peuvent être appliquées avec effet rétroactif. Selon elle, le Conseil des ministres affirme à tort que la disposition entreprise se limiterait à la désignation d'un juge compétent au sein du pouvoir judiciaire belge, cependant que ce juge belge aurait déjà été compétent. Ce n'est, selon elle, pas le cas. Elle met en exergue le fait que, avant la modification législative, aucun juge n'était compétent, parce que les faits en cause dont elle est accusée n'étaient pas punissables en Belgique auparavant. Elle soutient que l'interdiction d'effet rétroactif de la loi pénale s'applique tant à la description du délit qu'à la peine et déclare ne pas voir comment il faut interpréter une peine en l'absence d'une instance pour la prononcer. Selon elle, une disposition législative qui vise la répression de faits commis à l'étranger, par des étrangers, sur des étrangers, sans le moindre lien avec le territoire du Royaume, si ce n'est la présence en Belgique des auteurs présumés ou de complices des années après les faits, doit être regardée comme une disposition de droit matériel, à laquelle s'applique sans réserve le prescrit des articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

La requérante souligne pour terminer que, en adoptant l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, le législateur est allé plus loin que ce que ne lui imposait la Convention européenne du 27 janvier 1997 pour la répression du terrorisme. En effet, ladite disposition rend le juge belge compétent pour les faits punissables visés à l'article 2 de cette Convention alors que l'attribution de cette compétence était facultative. Le législateur belge a ainsi, en réalité, donné naissance à une nouvelle incrimination.

Si ni la loi belge ni la Convention ne rendaient les faits en cause punissables devant le juge belge, on peut, selon elle, uniquement conclure qu'il est impossible de rendre par la suite les faits en cause punissables de manière rétroactive.

A.4.3. Le Conseil des ministres souligne dans son mémoire en réplique que l'affirmation faite par la requérante dans son premier moyen, selon laquelle la disposition entreprise a été adoptée sans le moindre fondement juridique, est inexacte et il étaye cette position à l'aide de citations tirées des documents parlementaires. Selon lui, l'arrêt de la Cour de cassation du 22 mai 2002 est bel et bien pertinent, puisqu'il affirme expressément que l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas aux lois qui ne contiennent pas d'incrimination et ne comminent aucune peine. Il rappelle également que la disposition attaquée a justement pour conséquence de supprimer toute différence de traitement puisque les cours et tribunaux belges acquièrent la compétence de connaître de tous les faits visés par l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Ainsi, si on fait abstraction du moment d'entrée en vigueur de la loi, toutes les personnes poursuivies en application de l'article précité constituent une même catégorie de justiciables.

S'agissant du second moyen, le Conseil des ministres affirme dans son mémoire en réplique que le fait qu'une loi soit votée à l'occasion d'un événement bien déterminé ne constitue pas *ipso facto* une violation du principe d'égalité. Il s'appuie à cet effet sur l'arrêt n° 7/2000 du 19 janvier 2000.

A.5. D.S. souligne qu'il s'est constitué partie civile contre F. Erdal dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre celle-ci en Belgique et à laquelle l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003 est applicable. Il déclare être désireux d'intervenir dans la procédure devant la Cour mais s'en remet pour le reste à la sagesse de la Cour.

- B –

Contexte de la disposition attaquée

B.1.1. La partie requérante demande à la Cour d'annuler l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui dispose :

« L'article 3 de la loi du 13 mars 2003 insérant un article 10, 6°, dans la loi du 17 avril 1878 contenant le Titre préliminaire du Code de procédure pénale, est abrogé ».

B.1.2. La loi du 13 mars 2003 à laquelle renvoie la disposition entreprise insère dans le titre préliminaire du Code de procédure pénale un nouvel article 10, 6°, en vertu duquel un étranger peut être poursuivi en Belgique s'il a commis hors du territoire du Royaume :

« 6° Une infraction visée à l'article 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977, qui a été commise sur le territoire d'un Etat partie à la Convention, lorsque l'auteur présumé se trouve sur le territoire belge et que le Gouvernement belge n'a pas accordé l'extradition à cet Etat pour une des raisons mentionnées à l'article 2 ou à l'article 5 de la Convention précitée, à l'article 11 de la Convention européenne d'extradition, faite à Paris le 13 décembre 1957 ou parce que l'extradition est

susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé ».

Le nouvel article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale étend donc la compétence *ratione loci* des juridictions belges aux infractions visées à l'article 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, qui ont été commises à l'étranger, à savoir sur le territoire d'un Etat partie à la Convention, par des étrangers, mais dont l'auteur présumé se trouve sur le territoire belge. L'article 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme vise les actes graves de violence autres que ceux qui sont visés à l'article 1er de ladite Convention et qui sont dirigés contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes, ou contre des biens lorsqu'à cette occasion, un danger collectif pour des personnes a été créé. Il en va de même pour la tentative de commettre l'un de ces faits ou la participation à une telle infraction en tant que co-auteur ou complice. Il est par ailleurs exigé que le Gouvernement belge ait rejeté une demande d'extradition en vertu de l'exception d'extradition pour les infractions politiques (article 2 de la Convention), en vertu de la clause de non-discrimination (article 5 de la Convention), au motif de l'existence de la peine capitale dans l'Etat qui a demandé l'extradition (article 11 de la Convention européenne d'extradition) ou à cause de la dureté particulière de l'extradition pour la personne concernée.

En étendant ainsi le pouvoir des juridictions belges, la Belgique va au-delà de ses obligations internationales (voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1179/001, p. 4, et l'avis du Conseil d'Etat, *ibid.*, p. 12). En effet, la Convention européenne du 27 janvier 1977 pour la répression du terrorisme ne rend obligatoire une telle extension des compétences que pour les infractions visées à l'article 1er de cette Convention, lorsque l'auteur soupçonné se trouve sur le territoire d'un Etat contractant et que celui-ci ne l'extrade pas. Cette extension obligatoire de compétence des juridictions belges a été réalisée en Belgique par l'article 2 de la loi du 2 septembre 1985 « portant approbation de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, faite à Strasbourg le 27 janvier 1977 et de l'Accord entre les Etats membres des Communautés européennes concernant l'application de la Convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979 ».

B.1.3. Selon l'article 3 de la loi du 13 mars 2003 :

« L'article 2 de la présente loi ne s'applique qu'aux faits commis après son entrée en vigueur ».

La disposition attaquée abroge cette disposition, de sorte que les juridictions belges peuvent également se déclarer compétentes pour des faits visés à l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale qui auraient été commis avant l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 2003.

L'intérêt de la partie requérante et la recevabilité des moyens

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, la requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition attaquée, parce qu'elle invoque sa qualité d'éventuelle prévenue devant un tribunal belge et qu'à ce jour aucun tribunal pénal belge n'aurait réellement pris connaissance d'une affaire dans laquelle la requérante est désignée comme prévenue.

B.2.2. La requérante fait valoir que la disposition attaquée l'affecte directement et personnellement en tant qu'elle a pour effet qu'elle pourra être poursuivie devant les tribunaux belges pour des faits visés à l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, qui ont été commis avant l'entrée en vigueur de cette disposition. Alors qu'auparavant les tribunaux belges n'étaient pas compétents pour la juger, ils le seraient depuis l'entrée en vigueur de la disposition attaquée. La requérante avance que la disposition attaquée viole ainsi de manière discriminatoire son droit à l'application non rétroactive de la loi pénale.

B.2.3. Les travaux préparatoires de la loi du 13 mars 2003 font clairement apparaître que la situation de la requérante a été prise en considération lors de l'adoption de la loi précitée et que la question de l'entrée en vigueur de cette loi a été mise en rapport direct avec son affaire (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1179/002, pp. 4-5, et *Ann.*, Chambre, séance du 7 juin 2001, CRIV 50 PLEN 132).

B.2.4. La requérante justifie d’un intérêt direct et personnel suffisant pour demander l’annulation de la disposition attaquée.

B.3.1. Le Conseil des ministres affirme ensuite que les moyens articulés par la requérante sont irrecevables pour un double motif. Premièrement, il ne serait fait état, dans aucun des deux moyens, d’une quelconque différence de traitement entre deux catégories comparables de personnes. Deuxièmement, la Cour ne serait pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard des articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.3.2. Il apparaît à suffisance de la requête et de l’exposé du premier moyen qu’il n’est pas demandé à la Cour d’opérer un contrôle direct au regard des dispositions conventionnelles précitées, mais au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ces dispositions conventionnelles.

L’exception est rejetée.

B.3.3. Dès lors qu’il apparaît que la partie requérante fait valoir que, contrairement aux personnes qui sont poursuivies pour d’autres infractions, celles qui sont poursuivies pour les faits visés à l’article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale sont privées de la garantie, qui découle des articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, d’après laquelle la loi pénale ne peut avoir d’effet rétroactif, elle désigne à suffisance une différence de traitement.

L’exception est rejetée.

Quant au fond

B.4. Dans son premier moyen, la requérante dénonce la violation des articles 10, 11 et 191 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 7.1 de la Convention européenne des droits de l’homme et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que la disposition attaquée a pour effet que l’article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de

procédure pénale, inséré par la loi du 13 mars 2003, sera également appliqué aux faits commis avant l'entrée en vigueur de cette loi. Il serait ainsi porté atteinte de manière discriminatoire au principe de la non-rétroactivité de la loi pénale : contrairement aux personnes poursuivies pour d'autres infractions, celles qui sont poursuivies pour des faits visés à l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale verraient la loi pénale appliquée avec effet rétroactif à leur encontre.

Selon le Conseil des ministres, par contre, la loi du 13 mars 2003 ne contient pas de nouvelles incriminations, de sorte que le principe de non-rétroactivité de la loi pénale n'est pas d'application, mais elle contient une disposition relative à la compétence et à la procédure pénale qui doit recevoir une application immédiate.

B.5. Afin d'examiner le moyen, la Cour doit déterminer la nature exacte de la loi du 13 mars 2003. En effet, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale trouve application quelle que soit la qualification de « loi pénale » ou de « loi de procédure » que le législateur lui attribuerait. Il appartient par conséquent à la Cour de déterminer si, en l'espèce, il s'agit ou non d'une loi pénale, à laquelle le principe de non-rétroactivité doit s'appliquer.

B.6. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 13 mars 2003 et de ceux de l'article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003 que le législateur a changé d'avis sur ce point.

A propos de la première loi citée, le législateur était d'avis que :

« 13. Eu égard au caractère exceptionnel de l'extension de compétence des juridictions belges, réalisée par la nouvelle disposition, allant au-delà des obligations internationales de la Belgique, vu l'étendue du champ des infractions visées et le fait qu'il est touché à la répression en Belgique de faits commis à l'étranger, par des étrangers, contre des étrangers, sans aucun lien de rattachement avec le territoire fédéral, sinon la présence en Belgique, parfois plusieurs années après commission des faits, du présumé auteur ou complice, il apparaît impératif de ne modifier les règles de compétences de nos tribunaux que pour les faits commis après l'entrée en vigueur de la présente loi.

14. Le principe selon lequel les lois qui étendent la compétence extraterritoriale ne doivent s'appliquer qu'aux faits commis après l'entrée en vigueur de celles-ci est d'ailleurs défendu par une partie importante de la doctrine […] et a fait l'objet d'une jurisprudence (*Cass.*, 12 octobre 1964, Pas., 1965, I, 154). La justification en est qu'il s'agit de lois qui, bien qu'étant classées dans les lois de procédure, étendent au fond la punissabilité des faits et qu'il convient dès lors de leur appliquer une solution qui soit dans l'esprit de l'article 2 du code pénal. Cette solution se recommande d'autant plus lorsque l'extension de compétence a le caractère exceptionnel qui vient d'être rappelé » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1179/001, pp. 8-9; voy. aussi la note du ministre à ce propos).

Lors de l'adoption de l'article 379 contesté de la loi-programme du 22 décembre 2003, qui abroge l'article 3 de la loi du 13 mars 2003, il a, en revanche, été affirmé que :

« Une telle disposition n'est cependant pas compatible avec le droit commun de la procédure pénale selon lequel les lois de procédure et de compétence sont d'application immédiate et sont, par conséquent, applicables aux infractions commises avant leur entrée en vigueur pour autant qu'elles ne soient pas encore définitivement jugées ou prescrites » (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/024, p. 11; voy. aussi *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, DOC 51-0473/001-0474/001, pp. 177-178).

B.7. La loi du 13 mars 2003 ne crée pas de nouvelles incriminations, étant donné que tous les faits visés à l'article 2 de la Convention européenne pour la répression du terrorisme étaient déjà en soi punissables en droit pénal belge, ainsi qu'il a été démontré au cours des travaux parlementaires (voy. à ce propos *Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50-1179/001, pp. 5-7).

Néanmoins, l'article 10, 6°, du titre préliminaire du Code de procédure pénale, en ce qu'il étend la compétence extraterritoriale des juridictions belges, donne une base légale à une poursuite exercée en Belgique. Alors qu'il n'existait auparavant aucune base légale de poursuite ni donc, *a fortiori*, de sanction en Belgique pour de tels faits, tel est bien le cas depuis la loi du 13 mars 2003.

Par conséquent, la loi du 13 mars 2003 doit être considérée comme une disposition de droit pénal matériel.

B.8.1. Conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme consacre le principe de légalité en matière pénale et interdit en particulier l'application rétroactive de la loi pénale lorsqu'elle

joue en défaveur de l'intéressé (Kokkinakis c. Grèce, arrêt du 25 mai 1993, série A, n° 260-A, § 52; Coëme et autres c. Belgique, arrêt du 22 juin 2000, § 145). Il est ainsi requis qu'au moment où le prévenu a posé l'acte qui donne lieu aux poursuites et à la condamnation, une disposition législative existât qui rendait cet acte punissable (voy. Coëme et autres c. Belgique, *loc. cit.*, § 145).

B.8.2. Il ressort de ce qui précède qu'au moment où la requérante aurait commis les faits dont elle est soupçonnée, il n'existait pas en Belgique de base légale pour qu'elle pût être poursuivie et jugée pour ces faits devant les juridictions pénales belges.

B.8.3. Le moyen est fondé.

B.9. Le deuxième moyen ne pouvant conduire à une annulation plus ample, il n'y a pas lieu de l'examiner.

Par ces motifs,

la Cour

annule l’article 379 de la loi-programme du 22 décembre 2003.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l’article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d’arbitrage, à l’audience publique du 20 avril 2005.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux A. Arts