

Numéros du rôle : 5702, 5704 et 5778
Arrêt n° 83/2015 du 11 juin 2015

A R R E T

En cause : - les recours en annulation de l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice, introduits par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone et par K. V.M.;

- la question préjudicielle relative à l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours et de la question préjudicielle et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 juillet 2013 et parvenue au greffe le 30 juillet 2013, un recours en annulation de l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice (publiée au *Moniteur belge* du 31 janvier 2013, deuxième édition) a été introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, assisté et représenté par Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 juillet 2013 et parvenue au greffe le 1er août 2013, K. V.M., assisté et représenté par Me H. Rieder, avocat au barreau de Gand, a introduit un recours en annulation de la même disposition légale.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5702 et 5704 du rôle de la Cour, ont été jointes.

c. Par arrêt du 18 décembre 2013 en cause du ministère public contre Alexandre Chalaguine et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 décembre 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 [portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice], modifiant l'article 24 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, viole-t-il les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de légalité et de sécurité juridique, l'article 14, §§ 1er et 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 6, §§ 1er et 3, b), c) et d) de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales en ce que :

- il méconnaîtrait l'exigence de prévisibilité de la loi de procédure pénale, en faisant dépendre la durée du délai de prescription du degré de complétude du dossier répressif, et donc de la qualité de l'instruction ou de l'information, selon qu'on se trouve au stade de la clôture de l'instruction ou devant la juridiction de jugement;

- il introduirait une discrimination non raisonnablement justifiée entre, d'une part, l'inculpé qui fait l'objet d'un règlement de procédure au terme d'une instruction complète et qui aura bénéficié du cours de la prescription tout au long de l'instruction, et d'autre part, l'inculpé qui, confronté à un dossier incomplet au stade du règlement de procédure, se verra privé du cours de la prescription, le temps nécessaire à la réalisation des actes d'instruction complémentaires;

- il introduirait une discrimination non raisonnablement justifiée entre, d'une part, l'inculpé qui a sollicité des devoirs d'instruction complémentaires en cours d'instruction, pour lequel aucune cause de suspension de l'action publique ne jouera, et, d'autre part, les personnes qui, prenant connaissance du dossier répressif au règlement de la procédure, voient

le délai de prescription de l'action publique suspendu, portant ainsi atteinte à leur droit au procès équitable, incluant l'obligation d'être jugées dans un délai raisonnable;

- il introduirait des différences de traitement ne résultant pas des faits qui auraient été commis par le prévenu, ni de la situation personnelle de celui-ci ou de celle des parties civiles, mais d'un élément étranger aux parties, à savoir l'incomplétude - objectivée - du dossier répressif au moment où le procureur du Roi dresse ses réquisitions de renvoi ou cite directement;

- en conférant un effet suspensif de la prescription de l'action publique à la requête en devoirs complémentaires d'enquête que l'inculpé ou un co-inculpé a déposée à une époque où cet acte juridique n'avait pas cet effet et où il n'était pas prévisible qu'il l'ait, il porterait atteinte à la garantie de non-rétroactivité des dispositions législatives, sans être justifié par une circonstance exceptionnelle ou un motif impérieux d'intérêt général suffisant et/ou acceptable ? ».

Cette affaire a été inscrite sous le numéro 5778 du rôle de la Cour.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, avocats au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5702;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, dans l'affaire n° 5704;

- A. Chalaguine, assisté et représenté par Me C. Marchand, avocat au barreau de Bruxelles, et Me V. Letellier, dans l'affaire n° 5778;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me S. Depré et Me E. de Lophem, dans l'affaire n° 5778.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la partie requérante dans l'affaire n° 5702;

- la partie requérante dans l'affaire n° 5704;

- A. Chalaguine, dans l'affaire n° 5778.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, dans l'affaire n° 5702;

- le Conseil des ministres, dans l'affaire n° 5704.

Par ordonnance du 27 mai 2014, la Cour a décidé de joindre l'affaire n° 5778 aux affaires déjà jointes n^{os} 5702 et 5704, et a invité les parties, dans les trois affaires, à

introduire, si elles l'estimaient utile, le 18 juin 2014 au plus tard et à communiquer aux autres parties dans le même délai, un mémoire complémentaire portant sur l'ensemble des griefs adressés à la disposition en cause.

Aucun mémoire complémentaire n'a été introduit.

Par ordonnance du 25 novembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 17 décembre 2014 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 17 décembre 2014.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure dans l'affaire n° 5778*

La décision de renvoi rendue le 18 décembre 2013 s'inscrit dans le contexte d'une procédure pénale dont font l'objet trois personnes.

La Cour d'appel confirme le jugement entrepris du Tribunal correctionnel de Bruxelles en ce qui concerne deux des trois prévenus, lequel avait constaté que la prescription était acquise à leur égard.

Elle décide en ce qui concerne le premier prévenu, A.C., d'interroger la Cour sur la nouvelle cause de suspension de la prescription de l'action publique introduite par l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice.

Comme les deux autres prévenus, A.C. est poursuivi pour répondeur de faux, usage de faux et blanchiment. Après avoir constaté que le dernier acte pouvant interrompre la prescription à l'endroit de ce prévenu était l'ordonnance de renvoi rendue par la chambre du conseil, le 8 avril 2008, et que donc l'action publique serait acquise en son chef le 8 avril 2013, la Cour d'appel constate que l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 pourrait avoir un effet sur le calcul de cette prescription, un des autres prévenus dans la cause - qui bénéficie lui de la prescription - ayant déposé une requête fondée sur l'article 61 *quinquies* du Code d'instruction criminelle, de sorte que la chambre du conseil a remis l'affaire *sine die* lors de son audience du 1er juin 2006. L'affaire n'ayant été reprise que le 12 juin 2007, le délai de suspension de l'action publique est ainsi d'un an. En application de cette loi, la fin du délai de prescription serait ainsi portée au 8 avril 2014.

Après que le prévenu eut sollicité de la juridiction *a quo* qu'elle pose une question préjudicielle portant essentiellement sur la violation, par la disposition en cause, des articles 10, 11 et 12 de la Constitution, la juridiction *a quo* y ajouta un cinquième élément portant sur la rétroactivité de la même disposition.

C'est dans cette forme qu'a donc été posée la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Affaires n^{os} 5702 et 5704

A.1. Les deux recours joints n^{os} 5702 et 5704 tendent à l'annulation de l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice. La requête n^o 5702 a été introduite par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG). La requête n^o 5704 a été introduite par K. V.M., inculqué devant le Tribunal correctionnel de Gand, toujours en cours de jugement.

La disposition attaquée, qui complète l'article 24 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, consacre deux nouvelles causes de suspension du cours de la prescription de l'action publique.

Quant à l'intérêt

A.2.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de l'OBFG, la disposition attaquée ne concernant en rien, selon lui, l'exercice de la profession d'avocat. Cette disposition ne serait pas non plus susceptible de porter atteinte aux droits de la défense et à l'égalité des armes dans le procès pénal. S'il est vrai que, comme toute règle de procédure, elle concerne les justiciables, l'article 495 du Code judiciaire ne donne pas pour autant un mandat général à la partie requérante pour assurer la représentation en justice de l'ensemble des justiciables.

A.2.2. L'OBFG répond que le législateur a « expressément attribué aux ordres communautaires la compétence de prendre toutes les initiatives » qu'ils estiment nécessaires « pour la défense des intérêts des justiciables [et ce,] indépendamment de celui des avocats ».

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens de la requête n^o 5702

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation par la disposition attaquée de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution qui consacre le principe de légalité des incriminations et de la procédure pénale, en ce compris aux stades de l'information et de l'instruction, stades pour lesquels s'appliquent les règles relatives à la prescription.

La disposition attaquée consacre une nouvelle cause de suspension de la prescription lorsque, dans le cadre du règlement de la procédure, le juge d'instruction ou la chambre des mises en accusation décide que des actes d'instruction complémentaires doivent être accomplis. Il en est de même lorsque la juridiction de jugement sursoit à l'instruction de l'affaire en vue d'accomplir des actes d'instruction complémentaires.

Selon la partie requérante, cette disposition méconnaît l'exigence de prévisibilité de la loi de procédure pénale en faisant dépendre la durée du délai de prescription du degré de complétude du dossier répressif et donc de la qualité de l'instruction ou de l'information.

A.3.2. Le Conseil des ministres, qui ne conteste ni que la loi spéciale doit répondre au principe de la légalité ni que le principe de la sécurité juridique doit être garanti, relève cependant qu'il est difficile, en ce qui concerne la prescription de l'action publique, de fixer définitivement celle-ci au moment où l'infraction est commise. Le délai variera selon la nature de la peine, qui n'est connue qu'une fois le jugement rendu, de même que la prescription peut être interrompue ou suspendue, de telle sorte que le délai initial est rallongé.

Par ailleurs, le Conseil des ministres rappelle que les lois relatives à la prescription de l'action publique sont d'application immédiate. Il interprète dès lors le moyen comme critiquant l'application immédiate de la nouvelle cause de suspension de la prescription et répond que cette règle se trouve dans le Code judiciaire et non dans la disposition attaquée.

Interprété de la sorte, le moyen serait tardif.

A.3.3. La partie requérante réplique qu'il ne peut être admis que le principe de légalité ne s'appliquerait pas en l'espèce aux règles relatives à la prescription. Comme pour toutes les autres règles en matière pénale, il faut que celles relatives à la prescription permettent de prévoir avec un degré de certitude suffisant quand les poursuites engagées seront prescrites. S'il est vrai qu'un certain nombre de facteurs peuvent influencer la durée exacte de la prescription, il ne faut pas que ce soit pure contingence.

Ce qui est contesté en l'espèce c'est de retenir comme cause de suspension la mise en œuvre de devoirs d'instruction complémentaires et donc de lier le cours du délai à un événement imprévisible et indépendant du comportement de la personne poursuivie. L'imprévisibilité résulte donc du critère de mise en œuvre de la nouvelle hypothèse de suspension du cours de la prescription.

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 14.1 et 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 6.1 et 6.3, b), c) et d), de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux du droit pénal élevés au rang de principes à valeur constitutionnelle.

Dans une première branche, il est reproché à la disposition attaquée de traiter différemment les justiciables selon qu'ils ont fait l'objet d'une instruction complète ou incomplète au moment où le procureur du Roi dresse son réquisitoire de renvoi. Ensuite, la disposition attaquée traite différemment les justiciables selon le moment où ils demandent la réalisation d'actes d'instruction. En effet, selon l'article 1er de la disposition attaquée, le cours de la prescription ne sera suspendu que si la demande de devoirs d'instruction complémentaires intervient au stade du règlement de la procédure. Enfin, la disposition attaquée consacrerait une troisième différence de traitement selon que le justiciable aura fait l'objet ou non d'une information complète et suffisante puisque la disposition attaquée prévoit également la suspension de la prescription lorsque des devoirs d'instruction complémentaires sont sollicités devant la juridiction de jugement, qu'il y ait eu ou non au préalable une instruction.

Ces différences de traitement résulteraient exclusivement de l'attitude des autorités en charge de l'information ou de l'instruction.

Le législateur justifie ces différences de traitement « par la nécessité de mettre fin aux abus des inculpés qui recouraient systématiquement aux devoirs [d'instruction] complémentaires pour obtenir le report du renvoi correctionnel et jouer ainsi la prescription ». Or, loin de sanctionner les abus, cette disposition s'applique à tous les justiciables, indistinctement. En outre, elle s'applique même lorsque des devoirs ont été demandés et obtenus, ce qui signifie que la demande n'était pas abusive.

En principe, les devoirs d'instruction complémentaires doivent être accomplis dans un certain délai et si ce délai n'est pas respecté, ce n'est pas imputable à l'inculpé mais au manque de moyens dont dispose la justice. C'est pourquoi la partie requérante fait valoir les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui imposent à l'Etat de donner à la justice les moyens nécessaires au traitement des affaires dans un délai raisonnable.

Les effets de la mesure sont sans proportion avec l'objectif qu'elle poursuit. Une mesure plus proportionnée aurait été par exemple de limiter le champ d'application de la mesure aux seuls dossiers financiers.

A titre subsidiaire, la seconde branche du moyen dénonce une discrimination à rebours en ce que la disposition attaquée ne fait pas de distinction selon que les devoirs d'instruction complémentaires ordonnés par la juridiction de jugement résultent d'une demande du parquet, de la partie civile, de l'inculpé ou du prévenu.

A.4.2. Le Conseil des ministres conteste la référence faite aux « principes généraux du droit pénal élevés au rang de principes à valeur constitutionnelle », dès lors que les développements du moyen ne contiennent aucune référence à ceux-ci.

Il affirme ensuite ne pas apercevoir ce qui distingue les trois différences de traitement invoquées.

Il soutient que la disposition attaquée ne fait pas de différence de traitement entre les personnes qui sont inculpées et celles qui ne le sont pas encore puisqu'elle traite de la même façon ces deux catégories de personnes. Il ajoute qu'il y a une différence objective entre les cas où l'instruction est terminée et les cas où des devoirs d'instruction complémentaires sont nécessaires. Le Conseil des ministres conteste également qu'il soit porté atteinte au droit à la prescription, qui est un droit dont la société serait seule à pouvoir se prévaloir, à l'exclusion des justiciables.

Le Conseil des ministres conteste que la mesure ait été prise dans le but de remédier au retard judiciaire constaté dans les seuls dossiers de délinquance économique, même s'il admet que ce retard est plus fréquent dans ces dossiers que dans les autres. Quant au caractère proportionné de la mesure, il résulte de ce que la prescription n'est que suspendue et non interrompue et de ce que la suspension ne peut excéder un an.

Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du moyen en ce qu'il est pris de la violation des droits de la défense protégés par les articles 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il estime en effet que ces deux dispositions ont été invoquées sans aucun lien avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au fond, il estime qu'il n'est pas pertinent de reprocher à l'Etat l'absence de moyens dont souffrent le pouvoir judiciaire et les services de police.

Concernant l'exigence du délai raisonnable, il affirme que la suspension de la prescription ne serait pas de nature à donner lieu à son dépassement. D'une part, ce ne serait pas la suspension de la prescription mais l'acte d'instruction comme tel qui allongerait ce délai et, d'autre part, la juridiction de jugement peut toujours constater le dépassement du délai raisonnable alors que suspension de prescription il y a eu.

Enfin, le Conseil des ministres conteste que la disposition attaquée porte atteinte au droit de demander des devoirs d'instruction complémentaires.

Quant à la seconde branche du moyen concernant une discrimination à rebours, le Conseil des ministres conteste la conclusion tirée par la partie requérante de l'arrêt de la Cour n° 91/99 du 15 juillet 1999. Selon lui, ce n'est pas parce que la Cour n'a pas annulé le système légal de 1998, considérant qu'il n'était pas inconstitutionnel, qu'elle devrait nécessairement considérer que ce nouveau système qui « renverse » la logique du précédent serait inconstitutionnel et, partant, l'annuler. Il considère que le nouveau système est bien plus favorable à l'inculpé puisqu'il ferait de la suspension de la prescription l'exception et non la règle, en cas de demande de devoirs d'instruction complémentaires.

A.4.3. La partie requérante réplique qu'elle ne peut admettre que le Conseil des ministres ne distingue pas selon que l'instruction est « objectivement terminée », décision prise par le juge d'instruction, et le fait qu'à ce stade, il puisse encore être admis que des devoirs d'instruction complémentaires soient demandés.

A quoi le Conseil des ministres réplique que lorsque le juge d'instruction estime ses devoirs terminés, ce sont les juridictions d'instruction qui prennent le relais et peuvent estimer qu'il y a lieu à devoirs d'instruction complémentaires mais aussi décider du non-lieu si le dossier ne contient pas de charges suffisantes.

La partie requérante conteste encore l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle seule la société aurait intérêt à voir l'action publique prescrite. Toute personne poursuivie a également intérêt à voir l'action publique prescrite.

En ce qui concerne le moyen invoqué dans la requête n° 5704

A.5.1. Un moyen unique est pris par la partie requérante de la violation par l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A titre préliminaire, la partie requérante développe une observation portant sur l'articulation de la première partie et de la seconde partie du premier alinéa de l'article 7 de la loi attaquée.

Etant donné que, dans la première phrase de cet alinéa, le législateur parle d'une décision du juge d'instruction ou d'une décision de la chambre des mises en accusation, cet alinéa ne peut que viser une décision du juge d'instruction sur une requête déposée par l'inculpé ou la partie civile en application de l'article 127, § 3, *juncto* l'article 61quinquies du Code d'instruction criminelle. Ce n'est que lorsque la requête est accueillie que le délai de prescription est suspendu. Cette partie du premier alinéa de l'article 7 ne prévoit pas que la suspension ne puisse pas dépasser un an.

Quant à la deuxième partie du premier alinéa, elle s'applique à chaque fois que la chambre du conseil statue dans le cadre du règlement de la procédure. Il faut constater que bien que cette deuxième partie commence par « Il en va de même », ces deux parties traitent de la même chose : il s'agirait d'un « pléonasme légaliste ».

Or, en réalité, il y aurait bien des situations différentes selon que l'on est dans la première ou dans la seconde phase de l'instruction. La partie requérante estime en effet que la prescription n'est suspendue que lorsqu'une demande de devoir complémentaire a été adressée au juge d'instruction dans le cadre du règlement de procédure et non lorsqu'une telle demande est adressée au juge d'instruction au cours de l'instruction.

A.5.2. Le Conseil des ministres estime que la partie requérante donne une lecture erronée de la première partie de l'alinéa 1er de la disposition attaquée. Cette partie concerne la décision d'ordonner des actes d'instruction complémentaires prise d'office par le juge d'instruction ou la chambre des mises en accusation dans le cadre de son droit d'évocation. Il n'y a donc aucune contradiction entre cette première partie de l'alinéa et la deuxième.

Ensuite, il n'est pas correct de considérer qu'aucun délai relatif à la durée de la suspension de la prescription ne serait prévu concernant la première partie de l'alinéa 1er. Dans tous les cas, c'est une suspension d'un an au maximum qui est prévue.

A.6.1. Ceci étant constaté, la partie requérante fait état d'une première différence de traitement contraire, selon elle, au principe d'égalité. En application de l'article 61quinquies du Code d'instruction criminelle, un inculpé peut adresser une requête au juge d'instruction demandant des actes d'instruction complémentaires, ce qui, en cas d'accueil de la requête, ne donne pas lieu à la suspension du délai de prescription, alors que dans le cas de l'inculpé qui introduit une requête en application de l'article 127, § 3, *juncto* l'article 61quinquies du Code d'instruction criminelle, l'accueil de la requête entraîne bien une suspension de la prescription.

Or, ces deux catégories de personnes sont comparables. Le motif selon lequel les requêtes adressées dans la période en application de l'article 127, § 2, du Code d'instruction criminelle ont « pour unique but de ralentir la procédure » ne constitue pas une justification raisonnable de cette différence de traitement. Dans les deux cas,

les juges d'instruction disposent de délais très courts de même que la chambre des mises en accusation s'agissant de juger d'un éventuel appel.

En outre, on n'aperçoit pas comment la crainte d'abus de procédure pourrait constituer une justification raisonnable de la différence de traitement lorsqu'une requête formée sur la base de l'article 127, § 3, *juncto* l'article 61quinquies du Code d'instruction criminelle est favorablement accueillie.

A.6.2. Le Conseil des ministres conteste le point de vue de la partie requérante. Eu égard à l'objectif du législateur consistant, d'une part, à éviter que les inculpés n'abusent de la possibilité de demander des actes d'instruction complémentaires et, d'autre part, à rendre l'administration de la justice efficace, l'inégalité de traitement ne saurait découler de la disposition attaquée. En effet, celle-ci ne peut être déduite que de l'absence d'une suspension du délai de prescription lors du traitement des demandes visant à accomplir des actes d'instruction complémentaires au cours de l'instruction.

A.7.1. Une deuxième violation est ensuite dénoncée que la partie requérante fait découler de la comparaison entre la situation du prévenu selon qu'il est concerné ou non par la deuxième partie du premier alinéa de l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013, auquel cas s'il demande devant la juridiction de jugement un devoir complémentaire, la suspension de la prescription interviendra, ce qui ne sera pas le cas pour le prévenu visé par la première partie de l'alinéa 1er du même article 7, du moins dans l'interprétation que la partie requérante donne de ce premier alinéa.

A.7.2. A nouveau, le Conseil des ministres réfute la thèse de la partie requérante, considérant qu'elle se fonde sur une lecture erronée de la disposition attaquée. La première partie de l'alinéa concernant, en effet, l'intervention d'office du juge d'instruction ou de la chambre des mises en accusation, il n'existe dès lors aucune procédure antérieure à la décision d'accomplir des actes d'instruction complémentaires et il ne sera nullement question d'un refus. C'est pourquoi il n'est pas nécessaire de prévoir une suspension dans cette hypothèse.

A.8.1. Une troisième violation encore est dénoncée par la partie requérante. Après que le juge d'instruction a décidé que son instruction est achevée et a appliqué l'article 127, § 1er, du Code d'instruction criminelle et qu'il transmet l'affaire au ministère public pour d'éventuelles actions ultérieures et que le ministère public décide que des actes d'instruction complémentaires doivent être accomplis, la prescription n'est pas suspendue alors que quand un inculpé ou une partie civile introduisent une requête en application de l'article 127, § 3, *juncto* l'article 61quinquies du Code d'instruction criminelle, la prescription est bien suspendue.

Or, il n'y a aucun critère objectif ni de justification raisonnable au fait que l'action publique doive être suspendue s'il s'avère qu'un inculpé a demandé à juste titre des actes d'instruction complémentaires pour faire apparaître la vérité, ce que le ministère public tend indubitablement à faire également lorsqu'il requiert des actes d'instruction complémentaires au cours du règlement de la procédure conformément à l'article 127 du Code d'instruction criminelle, une distinction claire devant être faite entre les demandes que dépose le ministère public dans cette phase de l'information et les demandes que peut toujours déposer le ministère public au cours de l'instruction en application de son droit de faire des réquisitions en vertu de l'article 22 du Code d'instruction criminelle.

A.8.2. Le Conseil des ministres considère que cette troisième violation invoquée est dénuée de fondement. Eu égard au double but recherché par le législateur, il n'est pas déraisonnable que la prescription ne soit pas suspendue lorsque le procureur du Roi demande des actes d'instruction complémentaires après que le dossier lui a été transmis conformément à l'article 127 du Code d'instruction criminelle.

En l'espèce, et conformément à la jurisprudence de la Cour, la prétendue inégalité de traitement pourrait seulement être déduite de l'absence de suspension du délai de prescription dans le cadre de l'examen de demandes visant à accomplir des actes d'instruction complémentaires au cours de l'instruction, émanant du procureur du Roi. Or, pareille hypothèse ne jouerait pas dans l'intérêt du prévenu.

A.9.1. Une quatrième violation, enfin, est alléguée, qui procède de la comparaison entre les prévenus poursuivis devant le juge et dans l'affaire desquels le juge a requis des actes d'instruction complémentaires, hypothèse où la prescription de l'action publique est suspendue, et les prévenus poursuivis devant le juge et dans

l'affaire desquels aucun acte d'instruction complémentaire n'a été requis par le juge, hypothèse où la prescription de l'action publique n'est pas suspendue.

Il s'agit bien, selon la partie requérante, de deux catégories comparables de personnes, qu'elles comparaissent devant le juge sur citation directe du ministère public ou d'une partie civile ou après renvoi par une juridiction d'instruction. La décision « autonome » du juge d'ordonner ou non des actes d'instruction complémentaires ne permet pas d'affirmer que des catégories de prévenus ne seraient plus comparables.

Le prévenu ne saurait, estime la partie requérante, supporter les conséquences d'une « faute » du ministère public à cause de laquelle la juridiction d'instruction ou la juridiction de jugement aura dû ordonner des devoirs d'instruction complémentaires.

A.9.2. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, le Conseil des ministres affirme que la prescription trouve son fondement dans le fait que plus on attend de poursuivre, plus il sera difficile de prouver le délit. La mesure attaquée vise dès lors non seulement à défendre les intérêts de l'inculpé mais également à préserver l'intérêt général.

Par ailleurs, la suspension de la prescription n'a pas de conséquences manifestement déraisonnables pour le prévenu puisque ce dernier est protégé par le principe du délai raisonnable en matière pénale prescrit par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Affaire n° 5778

Quant au caractère rétroactif de la disposition en cause

A.10.1. A.C., prévenu devant le juge *a quo*, considère que, envisagée dans son ensemble, la réponse à la question préjudicielle n'a pas d'intérêt, en tout cas dans sa cinquième branche.

En effet, la disposition en cause ne peut conférer d'effet suspensif, rétroactivement, à une situation totalement révolue : la requête en devoirs d'instruction complémentaires a été déposée plus de six ans avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle et le délai de suspension - selon la loi nouvelle - était, lui aussi, révolu plus de cinq ans avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi.

Selon le prévenu, s'il est admissible au regard du principe de l'application immédiate de la loi de procédure pénale qu'un nouveau délai de prescription soit directement applicable aux affaires non prescrites à la date d'entrée en vigueur de ce nouveau délai ou qu'un délai de prescription soit suspendu lorsqu'une nouvelle cause de suspension est toujours « active » au moment de sa consécration par la loi nouvelle, il convient par contre de constater que le juge *a quo* confère un caractère rétroactif à la loi nouvelle lorsqu'il attache ses effets à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment de son entrée en vigueur.

L'on ne peut, sans attacher à la loi litigieuse un effet rétroactif non voulu par le législateur, opposer au prévenu la suspension du cours de la prescription pour un acte de procédure - la requête en devoirs d'instruction complémentaires - qui avait vidé tous ses effets - puisque le règlement de procédure a été repris entre-temps - au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.

Et de conclure que, le juge *a quo* ne pouvant appliquer les effets de la loi nouvelle à un acte de procédure qui a vidé tous ses effets avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause, la question préjudicielle - dans cette cinquième branche - n'appelle pas de réponse.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, l'arrêt de renvoi n'appréhende pas correctement la portée temporelle de la règle contrôlée. Cette règle, en effet, n'a pas d'effet rétroactif.

En revanche, elle est d'application immédiate. Ceci, en raison d'un principe général en vertu duquel il n'est pas question de limiter ces cas à des hypothèses dans lesquelles se manifesterait un motif impérieux d'intérêt général.

A.10.3. Dans son mémoire en réponse, le prévenu estime que le Conseil des ministres ne répond pas vraiment à la critique émise. En revanche, le prévenu considère que l'explication qu'il donne du mécanisme de la suspension de la prescription confirme sa thèse selon laquelle la disposition nouvelle ne peut lui être appliquée sans conférer à la loi attaquée un effet rétroactif qu'elle ne peut avoir. Si l'on se réfère en effet au principe selon lequel la cause de suspension de la prescription a pour effet de « bloquer » le compteur du délai de prescription pendant une période donnée, après laquelle ce compteur reprend là où il s'est arrêté, l'on ne peut évidemment appliquer ce principe à une période révolue sans conférer un effet rétroactif à la disposition qui consacrerait la nouvelle cause de suspension. Cette situation, qui est celle à laquelle est exposé le prévenu devant le juge *a quo*, n'est évidemment pas comparable à celles visées par le Conseil des ministres, qui concernent des modifications de la durée du délai de prescription.

A titre subsidiaire cependant, le prévenu admet que s'il fallait opposer la disposition en cause à sa situation, ceci reviendrait bien à lui conférer un effet rétroactif, ce qui impliquerait - et le Conseil des ministres ne le conteste pas - qu'il faille répondre affirmativement à la cinquième branche de la question préjudicielle.

Quant aux autres griefs

A.11.1. Subsidiairement, le prévenu devant le juge *a quo* soutient que la disposition en cause méconnaît le principe de la légalité en matière pénale, garanti par l'article 12 de la Constitution, et en particulier l'exigence de la prévisibilité de la loi de procédure pénale, en faisant dépendre la durée du délai de prescription du degré de complétude du dossier répressif et donc de la qualité de l'instruction et de l'information.

La disposition en cause introduit une discrimination non raisonnablement justifiée entre, d'une part, l'inculpé qui fait l'objet d'un règlement de procédure au terme d'une instruction complète et qui aura bénéficié du cours de la prescription tout au long de l'instruction, et d'autre part, l'inculpé qui, confronté à un dossier incomplet au stade du règlement de procédure, se verra privé du cours de la prescription, le temps nécessaire à la réalisation des actes d'instruction complémentaires.

Il ajoute que la même règle introduit une discrimination non raisonnablement justifiée entre, d'une part, l'inculpé qui a sollicité des devoirs d'instruction complémentaires en cours d'instruction, pour lequel aucune cause de suspension de l'action publique ne jouera, et, d'autre part, les personnes qui, prenant connaissance du dossier répressif au règlement de la procédure, voient le délai de prescription de l'action publique suspendu, portant ainsi atteinte à leur droit au procès équitable, incluant l'obligation d'être jugées dans un délai raisonnable.

Ainsi, la disposition introduirait des différences de traitement ne résultant pas des faits qui auraient été commis par le prévenu, ni de sa situation personnelle ou de celle des parties civiles, mais d'un élément étranger aux parties, à savoir l'incomplétude - objectivée - du dossier répressif au moment où le procureur du Roi dresse ses réquisitions de renvoi ou cite directement.

Si l'objectif poursuivi par le législateur était de lutter contre le dépôt de requêtes en devoirs d'instruction complémentaires abusives - ce qui ne fut pas le cas en l'espèce -, une mesure limitant la suspension du cours de la prescription au temps nécessaire à l'examen du bien-fondé de la requête serait plus proportionnée.

Rien ne justifie en effet que l'inculpé envers qui il est reconnu que l'instruction est incomplète se voie sanctionné par la suspension du délai de prescription le temps nécessaire à la réalisation des actes d'instruction jugés nécessaires au respect de ses droits de la défense qui constituent un principe général du droit pénal ayant valeur constitutionnelle.

La mesure porte également une atteinte injustifiée au droit au cours de la prescription qui, comme l'a souligné la Cour, a pour but de « garantir le droit de l'auteur des faits à l'oubli (*Pasin.*, 1891, p. 176), assurer la sécurité juridique (*Doc. parl.*, Sénat, 1956-1957, n° 232, p. 2) et éviter que la paix publique restaurée dans l'intervalle soit à nouveau perturbée (*ibid.*). Ces préoccupations justifient que l'action publique soit soumise à des délais de prescription particuliers, proportionnés à la gravité des faits » (arrêt n° 81/99 du 30 juin 1999, B.4.2).

A.11.2. En ce qui concerne la prévisibilité de la loi litigieuse mise en cause par le prévenu, le Conseil des ministres soutient que le principe de légalité garanti par l'article 12 de la Constitution permet que la loi pénale présente une certaine souplesse. Il rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, ce principe s'applique à tous les stades de la procédure. En ce qui concerne la prescription de l'action publique, le Conseil des ministres estime qu'on peut difficilement tenir pour certain que cette prescription est définitivement fixée au moment où l'infraction est commise et qu'il en résulte une incertitude inévitable sur le moment d'échéance de la prescription. La disposition en cause n'est pas à l'origine de cette incertitude.

En ce qui concerne la différence de traitement soulevée selon l'état de complétude du dossier répressif, le Conseil des ministres soutient que la disposition en cause traite de manière identique toute personne inculpée.

La question préjudicielle souligne que la suspension de la prescription pourrait constituer une atteinte au droit à être jugé dans un délai raisonnable, atteinte discriminatoire en ce qu'elle frapperait les personnes « prenant connaissance du dossier répressif au règlement de la procédure », et non l'inculpé ayant sollicité des devoirs complémentaires durant l'instruction. Ainsi posée, la question préjudicielle entretient, selon le Conseil des ministres, la confusion entre la question de la prescription et celle du délai raisonnable.

Or, il est inexact de prêter à la règle contrôlée un tel effet. L'existence d'une nouvelle cause de suspension de la prescription est au contraire sans effet, en tant que telle, sur le délai raisonnable. La multiplication de devoirs d'instruction complémentaires peut avoir, le cas échéant, cet effet. La prescription, quant à elle, ne pourra qu'être constatée à l'issue de la procédure. La prescription influence donc l'issue de la procédure, non sa durée. En revanche, si la procédure devait effectivement se prolonger, rien n'empêche - et certainement pas la règle contrôlée - de soulever un dépassement éventuel du délai raisonnable.

Quant à l'objectif poursuivi par la disposition en cause, le Conseil des ministres rappelle que les difficultés auxquelles la disposition attaquée entendait remédier ne se limitent pas aux seuls cas de délinquance fiscale, même si c'est dans ceux-ci que ces difficultés se posent sans doute avec le plus d'acuité. Il observe également que le fait que soient ordonnés des actes d'instruction complémentaires révèle la complexité de l'affaire. Or, la complexité de l'affaire n'a pas d'influence sur la durée de la prescription, mais seulement sur le délai raisonnable. Le législateur « a ainsi pu légitimement considérer que dans les affaires rendues complexes par l'accomplissement de devoirs [d'instruction] complémentaires, la prescription soit suspendue ». On retrouve d'ailleurs un raisonnement similaire dans l'arrêt de la Cour n° 7/2000 du 19 janvier 2000.

Toutefois, ajoute le Conseil des ministres, la durée de la suspension ne peut excéder un an : ceci est tout à fait fondamental dans l'appréciation de la proportionnalité de la disposition attaquée.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil des ministres estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. Les recours dans les affaires n^{os} 5702 et 5704 tendent à l'annulation de l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice.

B.1.2. L'article 7 de la loi du 14 janvier 2013, tel qu'il a été modifié par l'article 3 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice, complète l'article 24 du titre préliminaire du Code de procédure pénale par deux alinéas libellés comme suit :

« La prescription de l'action publique est à chaque fois suspendue lorsque, dans le cadre du règlement de la procédure, le juge d'instruction ou la chambre des mises en accusation décide que des actes d'instruction complémentaires doivent être accomplis. Il en va de même chaque fois que la chambre du conseil, dans le cadre du règlement de la procédure, ne peut pas régler la procédure à la suite d'une requête introduite conformément aux articles 61^{quinquies} et 127, § 3, du Code d'instruction criminelle. La suspension prend effet le jour de la première audience devant la chambre du conseil fixée en vue du règlement de la procédure, que la requête ait été rejetée ou acceptée, et s'achève la veille de la première audience où le règlement de la procédure est repris par la juridiction d'instruction, sans que chaque suspension puisse toutefois dépasser un an.

La prescription de l'action publique est à chaque fois suspendue lorsque la juridiction de jugement sursoit à l'instruction de l'affaire en vue d'accomplir des actes d'instruction complémentaires. Dans ce cas, la prescription est suspendue à partir du jour où la juridiction de jugement décide de remettre l'affaire jusqu'à la veille de la première audience où l'instruction de l'affaire est reprise par la juridiction de jugement, sans que chaque suspension puisse toutefois dépasser un an ».

B.2. La disposition attaquée instaure deux nouvelles causes de suspension de l'action publique, en raison d'actes d'instruction complémentaires décidés ou sollicités, d'une part, dans le cadre du règlement de la procédure et, d'autre part, dans le cadre de l'examen au fond de l'affaire par les juridictions répressives.

B.3.1. En instaurant deux nouvelles causes de suspension dans la phase du règlement de la procédure et dans la phase de jugement, le législateur a voulu donner suite au rapport du 7 mai 2009 de la commission d'enquête parlementaire sur les grands dossiers de fraude fiscale

(*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-0034/004). On peut lire dans les travaux préparatoires :

« les magistrats entendus par [la commission d'enquête parlementaire] ont pratiquement tous dénoncé les abus générés par la loi Franchimont, qui, dans 80 % des dossiers relatifs à des affaires financières, est devenue un moyen pour ralentir la procédure. Ainsi, selon le rapport de la commission, il arrive souvent que des inculpés demandent, juste avant la séance de la chambre du conseil, des devoirs complémentaires dans le seul but de ralentir la procédure. Ils obtiennent de cette façon des ajournements et des remises de plusieurs mois. A la suite de ce constat, la commission a proposé, dans ses recommandations sous le numéro 28, E, de suspendre la prescription de l'action publique durant la période de l'accomplissement des devoirs complémentaires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, DOC 53-2430/001, p. 6).

B.3.2. Adoptée dans la foulée de ce rapport, la disposition attaquée s'applique à toutes les infractions. Un sénateur estima « curieux que l'instauration d'une mesure concrète en matière de fraude fiscale conduise à une modification du titre préliminaire du Code de procédure pénale » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1887/3, p. 4).

Il ajouta :

« En voulant s'attaquer à un dossier concret, on en arrive donc, par induction, à modifier le Code d'instruction criminelle. Le délai de prescription sera allongé chaque fois que des actes d'instruction complémentaires seront accomplis, ce qui aura de sérieuses retombées sur les droits de la défense » (*ibid.*).

A cette critique, la ministre a répondu :

« la réglementation en projet n'est pas destinée à s'appliquer uniquement aux affaires fiscales, mais vaut pour toutes les infractions. La mesure envisagée a effectivement un effet quelle que soit l'infraction, mais elle s'inscrit dans le cadre de la lutte globale contre les délais déraisonnables. Il n'y a suspension de la prescription que lorsque l'acte d'instruction complémentaire est accompli à la demande de l'une des parties, et non pas dans le cadre de l'intervention d'office du juge » (*ibid.*, p. 5).

Le même intervenant relevant qu'il n'était nullement précisé que « la réglementation s'applique uniquement en cas de requête des parties et non dans le cadre de l'intervention d'office » (*ibid.*), la ministre répondit :

« l'on est à un stade de la procédure où le juge d'instruction a terminé son instruction. Il communique le dossier au ministère public afin que celui-ci trace ses réquisitions. Lorsque le

ministère public a tracé ses réquisitions, il retransmet le dossier au juge d'instruction afin de fixer l'affaire en chambre du conseil. A ce stade de la procédure, les parties ont accès au dossier et peuvent demander des devoirs complémentaires. La pratique montre que certaines personnes abusent de la procédure pour demander une série de devoirs complémentaires dans un but dilatoire. Ces personnes espèrent à terme pouvoir plaider le dépassement du délai raisonnable devant les juridictions de fond et échapper ainsi à toute condamnation.

Le projet de loi vise à limiter les demandes abusives de devoirs qui sont formulées devant le juge d'instruction dans le but de prolonger l'instruction de manière non raisonnable. La presse fait souvent écho de décisions judiciaires qui refusent de prononcer des condamnations en raison du dépassement du délai raisonnable. La disposition en projet permettra pour l'ensemble des procédures, et notamment en matière fiscale, d'arriver à une justice plus efficace. L'intervenante pense qu'il ne faut pas limiter l'effet de la suspension dans le temps car, dans la pratique, les parties ne demandent pas les devoirs de manière groupée. Chaque fois que l'affaire est fixée devant la chambre du conseil, elles demandent de nouveaux devoirs. Il n'est pas rare que plusieurs années s'écoulent entre le moment où l'instruction est clôturée et le moment où elle est traitée au fond. Le projet à l'examen vise à lutter contre ces dérives.

[...]

La ministre souligne que la suspension ne préjudicie aucune partie. Le souhait de toutes les parties à la cause est de permettre au juge de disposer de toutes les informations, à charge et à décharge. Si une demande légitime d'actes d'instruction complémentaires est formulée, cela ne lésera personne. Par contre, la multiplication des demandes peut conduire à des abus auxquels les magistrats sont régulièrement confrontés. Cela préjudicie la partie civile ainsi que la collectivité. C'est à ce type d'abus de demandes que la disposition en projet veut mettre fin. La suspension de la prescription aura pour effet de limiter le nombre de demandes » (*ibid.*, pp. 5-6).

Plus loin, la ministre a encore précisé :

« le projet de loi ne modifie pas la question de la prescription lorsque les devoirs sont sollicités par le ministère public. Par contre, dans l'hypothèse où les parties (l'inculpé ou la partie civile) sollicitent, à de multiples reprises, de nouveaux devoirs qui provoquent un allongement de la procédure pouvant amener à un dépassement du délai raisonnable, il est prévu de suspendre la prescription pendant la durée s'écoulant entre la date de la demande de nouveaux devoirs et la décision du juge d'instruction (ou, en cas d'appel, de la chambre des mises en accusation) et pendant la durée nécessaire à l'exécution de ces devoirs. Ce délai de suspension ne va pas à l'encontre de l'intérêt des parties puisque le but est de permettre au juge d'être en possession de tous les éléments du dossier, à charge et à décharge, afin de pouvoir trancher. Il s'agit donc d'empêcher que la prescription ne soit acquise dans un dossier où les parties auraient sollicité des devoirs complémentaires à de multiples reprises. Enfin, il faut souligner qu'il n'est pas possible d'interdire aux parties de solliciter des devoirs complémentaires et que, par conséquent, une décision du juge ou de la chambre des mises en accusation sera toujours nécessaire » (*ibid.*, p. 7).

B.4.1. L'alinéa 3 nouveau de l'article 24 du titre préliminaire du Code de procédure pénale, tel qu'il a été modifié par l'article 7 de la loi attaquée, dispose que, dans la phase du règlement de la procédure, la prescription de l'action publique est suspendue dans l'hypothèse où une demande de devoirs d'instruction complémentaires est introduite par un inculpé ou une partie civile conformément aux articles 61*quinquies* et 127, § 3, du Code d'instruction criminelle, entre la date d'envoi aux parties de l'avis de fixation de la première audience du règlement de la procédure de la chambre du conseil et cette audience. En ce cas, le règlement de la procédure est suspendu jusqu'à ce que la demande ait été définitivement traitée.

Bien que les travaux préparatoires puissent induire en erreur sur ce point, la disposition s'applique aussi dans le cadre du règlement de la procédure lorsque des actes d'enquête complémentaires sont décidés d'office par le juge d'instruction ou par la chambre des mises en accusation réglant la procédure. Le texte de la disposition s'oppose à toute autre interprétation.

En revanche, cette cause de suspension ne s'applique pas lorsque des devoirs complémentaires sont sollicités durant l'instruction (article 61*quinquies* du Code d'instruction criminelle) ou lorsque le procureur du Roi requiert l'accomplissement d'autres devoirs complémentaires après avoir reçu le dossier en communication (article 127, § 1er, du Code d'instruction criminelle).

B.4.2. Le fait que la requête ait été acceptée ou rejetée est indifférent, la suspension de la prescription de l'action publique jouant dans les deux cas.

B.4.3. La prescription de l'action publique est suspendue à dater de la première audience de la chambre du conseil qui aurait dû statuer sur le règlement de la procédure jusqu'à la veille de la prochaine audience de cette juridiction à laquelle le règlement de la procédure sera repris sans que la durée ne puisse excéder un an. En revanche, il ressort des travaux préparatoires précités que la durée maximum d'un an s'applique pour chaque demande d'investigation complémentaire et non au total.

B.5. La seconde cause de suspension de la prescription instaurée par l'article 7 de la loi précitée du 14 janvier 2013 s'applique dans la phase du jugement lorsqu'une juridiction de fond décide de surseoir à statuer en vue d'accomplir ou de faire accomplir des devoirs d'instruction complémentaires et ce, que cette décision procède de sa propre initiative ou qu'elle émane d'une des parties à la cause, dont le ministère public. Dans ce cas aussi, la prescription de l'action publique est suspendue pendant une durée maximum d'un an.

Quant à l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 5702

B.6.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.6.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone (OBFG) au motif que la disposition attaquée ne toucherait pas aux missions qui lui sont attribuées. Le principe de spécialité ne serait pas respecté; la disposition ne concernerait ni la profession d'avocat, ni les droits de la défense et l'égalité des armes dans le procès pénal.

B.6.3. L'OBFG a notamment pour tâche de prendre des initiatives et mesures utiles pour la défense des intérêts des justiciables (article 495, alinéas 2 et 3, du Code judiciaire).

La partie requérante dispose de l'intérêt requis pour introduire un recours en annulation contre une disposition législative qui, en introduisant de nouvelles causes de suspension de la prescription de l'action publique, est susceptible de porter atteinte aux droits de certains des justiciables dont elle est chargée de défendre les intérêts.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

En ce qui concerne le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (affaires n^{os} 5702, 5704 et 5778) et avec les articles 14.1 et 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (affaires n^{os} 5702 et 5778)

B.7.1. Les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée soit de faire plusieurs différences de traitement entre plusieurs catégories de personnes, soit de traiter de la même manière des catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes et ce, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

En substance, elles considèrent que les causes de suspension visées à l'article 7 attaqué ne résulteraient ni des faits reprochés à l'inculpé ou au prévenu ni même de leur situation personnelle ou de celle des parties civiles mais exclusivement de l'incomplétude du dossier répressif, ce qui justifierait que l'une ou l'autre de ces parties sollicite, à bon droit, des devoirs d'instruction complémentaires. Dans ce cas, les causes de suspension dépendraient de l'attitude des autorités chargées de l'instruction.

B.7.2. Il en résulterait que la disposition attaquée traiterait différemment les justiciables selon le moment de la demande de réalisation d'actes d'instruction. En effet, la prescription n'est suspendue que lorsque la demande de devoirs d'instruction complémentaires intervient au stade du règlement de la procédure et ce, même si elle est accueillie favorablement, alors que cette cause de suspension n'existe pas pour une demande sollicitée au cours de l'instruction.

De même, l'application de l'article 7 attaqué, dans la phase de jugement, aurait pour effet, selon que le justiciable aura fait l'objet ou non d'une information ou d'une instruction complète et suffisante, de traiter de la même manière les prévenus sans tenir compte de ce que les devoirs d'instruction complémentaires devant la juridiction de jugement auront été sollicités par le ministère public, décidés d'office par la juridiction de jugement, ou sollicités

par les autres parties, qu'il s'agisse de l'inculpé, de la partie civile ou de la partie civilement responsable.

Il n'y aurait, selon les parties requérantes, aucune justification raisonnable à pareilles identités de traitement qui seraient en outre disproportionnées au regard de l'objectif recherché.

B.7.3. Le Conseil des ministres soutient que la disposition attaquée se justifie au regard du double objectif poursuivi par le législateur, à savoir, d'une part, éviter que les inculpés n'abusent de la possibilité de demander des actes d'instruction complémentaires à des fins purement dilatoires et, d'autre part, permettre à la justice d'être plus efficace. Dans l'affaire n° 5704, il ajoute que, de toute façon, la différence de traitement ne résulte pas de la disposition attaquée mais de l'absence d'une suspension du délai de prescription lors du traitement des actes d'instruction complémentaires au cours de l'instruction.

B.8.1. Il ressort des travaux préparatoires des lois du 30 mars 1891, du 30 mai 1961 et du 24 décembre 1993 que le législateur a estimé que, en matière pénale, l'auteur d'une infraction ne devait plus être poursuivi après l'écoulement de délais qui varient avec la gravité de l'infraction, afin de lui garantir le droit à l'oubli (*Pasin.*, 1891, p. 176), d'assurer la sécurité juridique et d'éviter que la paix publique restaurée dans l'intervalle soit à nouveau perturbée (*Doc. parl.*, Sénat, 1956-1957, n° 232, p. 2; *Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1211/1, p. 4).

Il découle de cette constatation que la prescription vise tant à protéger la personne suspectée d'une infraction contre des poursuites tardives qu'à préserver l'ordre social en déterminant le moment à partir duquel la sécurité juridique et la paix sociale doivent l'emporter sur la poursuite des infractions.

B.8.2. Comme l'a relevé la Cour européenne des droits de l'homme, « la prescription peut se définir comme le droit accordé par la loi à l'auteur d'une infraction de ne plus être poursuivi ni jugé après l'écoulement d'un certain délai depuis la réalisation des faits. Les délais de prescription, qui sont un trait commun aux systèmes juridiques des Etats contractants, ont plusieurs finalités, parmi lesquelles garantir la sécurité juridique en fixant un

terme aux actions et empêcher une atteinte aux droits de la défense qui pourraient être compromis si les tribunaux étaient appelés à se prononcer sur le fondement d'éléments de preuve qui seraient incomplets en raison du temps écoulé (arrêt *Stubbings et autres* c. Royaume-Uni du 22 octobre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1502-1503, § 51) » (CEDH, 22 juin 2000, *Coëme et al.* c. Belgique, § 146).

B.8.3. La fixation du délai de prescription et des conditions d'application de celui-ci incombe au législateur. Il dispose, en la matière, d'un large pouvoir d'appréciation.

Lors de l'élaboration de la loi du 11 décembre 1998, qui prévoyait une nouvelle cause de suspension en matière de prescription de l'action publique, il a été souligné que le droit belge relatif à la prescription de l'action publique était particulièrement favorable à l'inculpé (*Doc. parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1387/6, p. 3). La cause de suspension instaurée a été abrogée par la loi du 16 juillet 2002.

B.8.4. En adoptant la disposition attaquée, le législateur entendait apporter une réponse aux conclusions d'une commission d'enquête parlementaire dont il ressortait que, dans un certain nombre de cas, le régime de prescription existant n'était pas suffisant pour clore l'enquête requise dans le délai de prescription imparti.

Le souhait était aussi de mettre fin aux manœuvres dilatoires de certains inculpés et prévenus dans des dossiers financiers et fiscaux d'une certaine ampleur, de sorte que l'on puisse réellement lutter contre l'impunité dont bénéficieraient ces personnes. Au cours des travaux préparatoires, le législateur a généralisé cet objectif et déclaré les deux nouvelles causes de suspension du délai de prescription applicables à toutes les infractions pénales. A cet égard, il a été rappelé que la mesure « s'inscrit dans le cadre de la lutte globale contre les délais déraisonnables » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-1887/3, p. 5).

Le législateur aurait pu, comme il l'a déjà fait, augmenter les délais de prescription de manière générale. Toutefois, par la disposition attaquée, il a préféré se limiter à prévoir de

nouvelles causes de suspension de la prescription, lorsque des devoirs d'instruction complémentaires sont demandés ou ordonnés, dans les conditions fixées par cette disposition.

B.8.5. Bien qu'il dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les règles de la prescription, le législateur doit respecter le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.8.6. Compte tenu de l'objectif qu'il poursuit, le législateur a pu raisonnablement n'octroyer un effet suspensif de la prescription qu'aux demandes de devoirs d'instruction complémentaires formulées par l'inculpé en vertu de l'article 127, § 3, du Code d'instruction criminelle, à la différence de celles qu'il formule en cours d'instruction.

L'inculpé est en effet incité, de la sorte, à solliciter au cours de l'instruction les devoirs d'enquête complémentaires qu'il estime devoir être réalisés et dissuadé de différer ses demandes jusqu'au stade du règlement de la procédure. Il n'est pas déraisonnable de requérir de l'inculpé, qui a accès au dossier notamment dans les conditions fixées par l'article 61^{ter} du Code d'instruction criminelle, qu'il fasse preuve de diligence dans le suivi de l'instruction

dont il fait l'objet, ni d'entraver les éventuelles manœuvres dilatoires dont il se rendrait coupable en attendant le règlement de la procédure pour chercher à compléter l'instruction à l'aide de nouveaux devoirs, dans le seul but de retarder son éventuel renvoi devant la juridiction de jugement afin d'obtenir l'expiration du délai de prescription.

B.8.7. Il s'ensuit que le législateur a pu, sans méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination, traiter différemment l'inculpé selon le moment où il formule sa demande d'actes d'instruction complémentaires.

B.9.1. Il est encore reproché à la disposition attaquée de traiter de façon identique la demande d'acte d'instruction complémentaire qui émane de l'inculpé au cours du règlement de la procédure, qu'il y ait été répondu positivement ou non.

B.9.2. Il ne peut cependant être exigé du législateur qu'il différencie les devoirs d'enquête sollicités au stade du règlement de la procédure par l'inculpé selon que ceux-ci sont ou non utiles à l'instruction. En effet, qu'elles aient été ou non accueillies favorablement, de telles demandes introduites par l'inculpé au stade du règlement de la procédure peuvent poursuivre un objectif purement dilatoire si bien qu'une distinction en la matière aurait pu sensiblement nuire à la cohérence de la mesure attaquée par rapport à l'objectif qu'elle poursuit. Le législateur n'interdit d'ailleurs pas à l'inculpé de formuler de telles demandes, qui doivent être examinées avec sérieux et diligence, mais se borne à suspendre le délai de prescription au cours de l'examen de ces demandes et de la réalisation éventuelle des actes d'instruction sollicités.

B.10. Il est aussi reproché à la disposition attaquée de traiter de façon identique les demandes d'actes d'instruction complémentaires, qu'elles émanent de l'inculpé ou de la partie civile, ou qu'elles soient ordonnées par le juge d'instruction, la chambre des mises en accusation ou la juridiction de jugement.

B.11.1. Il n'est pas raisonnablement justifié de prévoir que les demandes de devoirs d'instruction complémentaires introduites au stade du règlement de la procédure par la partie civile suspendent le délai de prescription de l'action publique. En effet, de la même manière

que l'inculpé, il est attendu de la partie civile, qui a le même accès au dossier que l'inculpé non détenu, qu'elle suive avec la diligence nécessaire l'instruction qui la concerne et qu'elle sollicite le plus rapidement possible les devoirs d'enquête complémentaires qu'elle estime devoir être réalisés. Compte tenu de l'effet suspensif de la prescription attaché à la demande de devoirs d'instruction complémentaires introduite par l'inculpé au stade du règlement de la procédure, il ne se justifie pas qu'une même mesure soit adoptée à l'égard des demandes introduites par la partie civile à ce stade de la procédure, leur intérêt quant au cours de la prescription étant opposé.

Puisqu'il en a été décidé ainsi à l'égard de l'inculpé, la partie civile devrait, elle aussi, être incitée à collaborer à l'instruction en cours et être dissuadée de différer ses demandes de devoirs d'instruction complémentaires jusqu'au stade du règlement de la procédure. Or, en accordant un effet suspensif à ces seules dernières demandes, le législateur aboutit au contraire à ce que la partie civile soit encouragée à attendre le règlement de la procédure afin de solliciter la réalisation d'actes d'instruction complémentaires, lorsque le risque existe que l'instruction ne puisse être close avant l'expiration du délai de prescription.

B.11.2. Il s'ensuit que le législateur a méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en traitant de la même manière, quant à leur impact sur le cours de la prescription de l'action publique, la demande d'actes d'instruction complémentaires formulée, au stade du règlement de la procédure, par l'inculpé, d'une part, et par la partie civile, d'autre part.

B.12.1. La Cour doit encore examiner la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les dispositions conventionnelles précitées, de la disposition attaquée en ce que le délai de prescription est suspendu tant lorsque des actes

d'instruction complémentaires sont décidés par le juge d'instruction, la chambre des mises en accusation ou la juridiction de jugement, que lorsque ces actes sont sollicités par l'inculpé.

A la différence de la partie civile, le juge d'instruction, la chambre des mises en accusation et la juridiction de jugement n'ont pas un intérêt opposé à celui de l'inculpé en ce qui concerne l'écoulement du délai de prescription. En effet, ces autorités judiciaires statuent en toute impartialité et ne sont pas l'adversaire de l'inculpé, à la différence de la partie civile et du ministère public.

B.12.2. Néanmoins, il appartient au juge d'instruction de ne communiquer le dossier au procureur du Roi que lorsqu'il considère que son instruction est close, soit uniquement à compter du moment où, à son estime, il a accompli l'ensemble des actes d'instruction nécessaires à la manifestation de la vérité.

En octroyant un effet suspensif aux actes d'instruction complémentaires ordonnés par le juge d'instruction d'office ou à la demande d'une autre partie que l'inculpé au stade du règlement de la procédure, le législateur pourrait permettre au juge d'instruction de différer l'accomplissement de certains devoirs lorsqu'existe le risque que son instruction soit close. La possibilité est dès lors laissée au juge d'instruction d'allonger le délai dans lequel il est appelé à instruire à charge et à décharge.

Cet allongement du délai de prescription relève de la seule autorité du juge d'instruction et peut s'avérer considérable. En effet, le législateur n'a pas limité l'accumulation des actes d'instruction qui, au stade du règlement de la procédure, permettent, pour chacun d'entre eux, une suspension du délai de prescription qui peut aller jusqu'à un an.

B.12.3. Une telle faculté offerte au juge d'instruction pourrait dès lors porter atteinte de manière disproportionnée aux droits de l'inculpé.

B.12.4. La suspension du délai de prescription qui découle de l'arrêt de la chambre des mises en accusation ou de la décision de la juridiction de jugement qui ordonnent des actes d'instruction complémentaires, n'est pas davantage raisonnablement justifiée.

En effet, dans ces hypothèses également, il ne pourrait être exclu que le magistrat instructeur, constatant que l'expiration du délai de prescription est imminente, close le dossier alors que la chambre des mises en accusation ou la juridiction de jugement pourraient toujours par la suite ordonner des devoirs d'enquête complémentaires et prolonger ainsi sans difficulté le traitement du dossier.

B.12.5. Par ailleurs, lorsque le prévenu est cité directement devant la juridiction de jugement par le ministère public, la nécessité de réaliser des devoirs d'enquête complémentaires, à laquelle la juridiction de jugement s'estime confrontée, découle de ce que le dossier répressif, transmis par le ministère public, est incomplet.

Or, il ne peut être raisonnablement justifié de défavoriser un prévenu cité directement par le ministère public au motif que le dossier répressif sur la base duquel la citation directe est fondée est incomplet.

B.13. Il s'ensuit que le législateur a méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en traitant de la même manière, quant à leur impact sur le cours de la prescription de l'action publique, la demande d'actes d'instruction complémentaires formulée, au stade du règlement de la procédure, par l'inculpé, d'une part, et les actes d'instruction complémentaires ordonnés, au stade du règlement de la procédure, par le juge d'instruction, la chambre des mises en accusation ainsi que par la juridiction de jugement, d'autre part.

B.14. Le moyen est fondé dans cette mesure.

B.15. La disposition attaquée doit être annulée mais uniquement dans la mesure où elle a pour effet de suspendre la prescription de l'action publique lorsque, dans le cadre du règlement de la procédure, le juge d'instruction ou la chambre des mises en accusation

décident que des actes d’instruction doivent être accomplis, lorsque la chambre du conseil, dans le cadre du règlement de la procédure, ne peut régler la procédure à la suite d’une requête introduite par la partie civile conformément aux articles 61^{quinquies} et 127, § 3, du Code d’instruction criminelle et lorsque la juridiction de jugement sursoit à l’instruction de l’affaire en vue d’accomplir des actes d’instruction complémentaires.

B.16. Afin d’éviter les difficultés qui pourraient découler de cette annulation pour des affaires pénales encore pendantes ou qui ont déjà fait l’objet d’une décision définitive, il convient, en application de l’article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, de maintenir les effets de la disposition annulée jusqu’à ce que le législateur ait fait entrer en vigueur une modification législative répondant aux inconstitutionnalités constatées en B.15, et au plus tard jusqu’au 31 décembre 2016.

En ce qui concerne l’application de la disposition en cause dans le temps (affaires n^{os} 5704 et 5778)

B.17. Le juge *a quo*, dans l’affaire n^o 5778, interroge notamment la Cour sur le point de savoir si, en conférant un effet suspensif de la prescription de l’action publique à la requête en devoirs d’instruction complémentaires que l’inculpé ou le co-inculpé a déposée à une époque où cette requête n’avait pas cet effet et où il n’était pas possible qu’elle l’ait, la disposition en cause ne porterait pas atteinte à la garantie de non-rétroactivité des dispositions législatives, sans que ceci soit justifié par une circonstance exceptionnelle ou un motif d’intérêt général.

Outre les autres critiques, la partie requérante dans l’affaire n^o 5704 formule aussi un tel grief.

B.18.1. La loi qui, comme en l’espèce, introduit une nouvelle cause de suspension n’est ni une loi qui établit une nouvelle infraction ni une loi qui détermine le taux de la peine. Il s’agit d’une loi de procédure qui s’applique, dès son entrée en vigueur, à toute action publique, même née avant cette entrée en vigueur, pour autant que l’action publique n’était pas prescrite à cette date.

B.18.2. Sans doute les conditions auxquelles la prescription était acquise en vertu de la loi en vigueur au moment des faits peuvent-elles faire naître l'expectative d'une prescription dans le délai fixé par cette loi. La différence de traitement critiquée est alors celle qui affecte les prévenus dont les attentes suscitées par la loi ancienne sont déjouées par la loi nouvelle. Une telle critique revient à faire grief à celle-ci de n'avoir pas prévu de régime transitoire.

B.18.3. Il eût été concevable de prendre de telles attentes en considération par une généralisation du souci que le législateur manifeste dans une hypothèse à certains égards analogue lorsqu'il dispose, dans l'article 2 du Code pénal, que « nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise ». Mais alors que l'insécurité juridique résultant de l'introduction de peines qui n'étaient pas prévues au moment où l'infraction a été commise n'est pas susceptible de justification, il en va autrement de l'insécurité qui tient à ce qu'une infraction, déjà punissable au moment où elle est commise, peut encore être punie des mêmes peines après l'expiration du délai escompté, même si les attentes de l'inculpé sont ainsi déjouées (voy. dans le même sens : CEDH, 22 juin 2000, *Coëme e.a. c. Belgique*, §§ 149-151).

B.18.4.1. Les motifs qui justifient le fait que le législateur ait pu traiter différemment l'inculpé selon le moment où il formule sa demande d'actes d'instruction complémentaires justifient aussi le fait que le législateur n'ait pas prévu de mesure transitoire. En effet, la demande d'actes d'instruction complémentaires peut raisonnablement être présumée avoir été introduite pour compléter le dossier, dans le but de faciliter la manifestation de la vérité, et non pour faire expirer le délai de prescription et éviter le procès au fond.

Le fait que l'inculpé ignorait que sa demande de devoirs d'instruction complémentaires puisse suspendre la prescription n'est pas de nature à porter atteinte à son attente légitime que le dossier soit complété comme il le souhaite. En revanche, le but dilatoire qu'il aurait éventuellement poursuivi ne peut être considéré comme une attente légitime.

B.18.4.2. Il en va également ainsi même si la demande d'actes d'instruction complémentaires a été formulée par un autre inculpé, étant donné qu'« en principe, les obstacles légaux à l'instruction de l'action publique à l'égard d'un prévenu suspendent la prescription de l'action publique aussi à l'égard des autres prévenus, lorsqu'il s'agit d'un même fait ou de faits connexes » (voir Cass., 27 septembre 2011, *Pas.*, 2011, n° 501).

B.18.5. En ne prévoyant pas de mesure transitoire, la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions et principes cités dans le grief et dans la question préjudicielle.

B.19. Il découle de ce qui précède que le grief allégué n'est pas fondé et que la dernière partie de la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 5778 appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 7 de la loi du 14 janvier 2013 portant des dispositions fiscales et autres en matière de justice, tel qu'il a été modifié par l'article 3 de la loi du 25 avril 2014 portant des dispositions diverses en matière de Justice, mais uniquement dans la mesure où il a pour effet de suspendre la prescription de l'action publique lorsque, dans le cadre du règlement de la procédure, le juge d'instruction ou la chambre des mises en accusation décident que des actes d'instruction complémentaires doivent être accomplis, lorsque la chambre du conseil, dans le cadre du règlement de la procédure, ne peut régler la procédure à la suite d'une requête introduite par la partie civile conformément aux articles 61*quinquies* et 127, § 3, du Code d'instruction criminelle et lorsque la juridiction de jugement sursoit à l'instruction de l'affaire en vue d'accomplir des actes d'instruction complémentaires;

- rejette les recours pour le surplus;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle disposition législative, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2016;

- dit pour droit :

En ne prévoyant pas de mesure transitoire, l'article 7 de la loi précitée du 14 janvier 2013 ne viole pas les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés ou non avec les principes de légalité et de sécurité juridique, avec les articles 14.1 et 14.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 6.1 et 6.3, b), c) et d), de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 juin 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels